

**Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias  
de la Educación. Secretaría de Posgrado. Doctorado en Historia**

Doctorando  
***Mgter. Carlos Abel Gutierrez***

## **Construcción, constructores y obra pública en Misiones, 1992-2011**

**Tesis de Doctorado presentada para obtener el título de  
“Doctor en Historia”**

“Este documento es resultado del financiamiento otorgado por el Estado Nacional, por lo tanto  
queda sujeto al cumplimiento de la Ley N° 26.899”.

Director  
***Dr. Fernando Gabriel Jaume***  
Co-Directora  
***Dra. Silva Beatriz Lázaro***

**Buenos Aires, 2021**



Esta obra está licenciado bajo Licencia Creative Commons (CC) Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

FACULTAD DE HUMANIDADES Y CS DE LA EDUCACION

Doctorado en Historia

TESIS:

Construcción, constructores y obra pública en Misiones, 1992-2011

DOCTORANDO: Mg. Carlos Abel Gutierrez

Director: Dr Fernando G. Jaume

Co-directora: Dra. Silva B. Lázaro

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

TESIS:

<i>Construcción, constructores y obra pública en Misiones, 1992-2011</i>	1
<b>I. Introducción</b>	6
<b>I.1 Un objeto de estudio, muchos objetos de estudio</b>	6
<b>I.2 Aproximaciones divergentes en un delta bibliográfico</b>	8
<b>I.3 Planteo del problema</b>	14
<b>II. Construcción teórica</b>	19
<b>II.1 Más allá de un marco.</b>	19
<b>II.2 La teoría económica y el valor de la infraestructura</b>	22
<b>II.3 La teoría social y los actores de la OP</b>	24
<b>III. Metodología</b>	32
<b>IV. Construcción, infraestructura y OP en Argentina en el largo plazo</b>	39
<b>V.2 El quiebre del siglo XXI</b>	61
<b>V.3 El perfil agroforestal le hace espacio a la construcción</b>	66
<b>VI. Infraestructura y economía política</b>	75
<b>VI.1 Un sector tradicional con letra académica</b>	75
<b>VI.2 ¿Un sector procíclico como columna vertebral de una política anticíclica?</b>	80
<b>VII. De la economía política a la política económica: discursos y debates sobre la OP en Misiones</b>	86
<b>VII.1 Invertir o hacer invertir?: paradojas y contradicciones del neoliberalismo en Misiones</b>	87
<b>VII.2 “Acordarse de la gente”: la renovada ambigüedad sobre el sentido de la OP</b>	99
<b>VII.3 Un delfín agresivo: el nacimiento del Frente Renovador y su líder</b>	102
<b>VII.4 Los privilegios en debate efímero: el caso del Palacio de Justicia</b>	112
<b>VII.5 Misionerización de la OP: “Lugar para todos” y consolidación de la élite</b>	124
<b>VII.6 Traspíe y consagración del rumbo</b>	130
<b>VIII. 2 Demografía empresarial y estructura jerárquica</b>	154
<b>IX El campo de la OP en Misiones en el boom de la construcción: mano visible, reglas no escritas</b>	162
<b>IX.1 Los actores y el movimiento de capitales</b>	163
<b>IX.2 Un escenario “plagado de regularidades”: las reglas de juego del campo de la</b>	177

<b>OP</b>	
<b>IX.2.1 Falsa licitación, requisitos verdaderos</b>	181
<b>IX. 3.2 El consenso rompe la barrera capital-trabajo: notas sobre la intervención gremial</b>	190
<b>IX. 3 Un habitus politizado</b>	193
<b>IX. 3. 1 La adaptación por sobre la rebeldía y la evasión</b>	195
<b>IX. 3.2 Agradecidos pero poco inversores.</b>	204
<b>X La puerta cementada de la selva: urbanización e infraestructura en la historia reciente de Posadas</b>	212
	213
<b>XI. Conclusiones</b>	223
<b>Bibliografía</b>	234
<b>Fuentes</b>	237
<b>Testimonios</b>	239

### *Agradecimientos*

Una tesis que no sólo es producto de un largo trayecto de investigación directamente relacionado, sino indirectamente de una trayectoria como docente investigador de más de 30 años, impone agradecimientos muy extensos y diversos. Los institucionales inician la lista: la Facultad de Humanidades de la UNLP donde me formé, cabalgando entre los últimos años del Proceso y una movilizante apertura democrática, fue sin duda receptiva, lo que me resultó significativo teniendo en cuenta las dificultades –incluso cierta culposidad- que arrastran las tesis “tardías” o resueltas luego de un largo periplo. La cordialidad del Dr Fernando Barba, el apoyo de ex compañeros de grado –hoy docentes de la casa- que pusieron la mano en el hombro, la tan estupenda biblioteca, la Secretaría de Doctorado, los profesores en los seminarios cursados.... Mucho para agradecer.

La mucho más joven “facu” de Humanidades de Posadas, donde vengo aportando a la formación de muchas camadas de profesores e investigadores, paralelamente me formó como investigador, especialmente en el prestigioso núcleo del *Programa de Antropología Social* donde cursé varios seminarios clave. En ámbito regional resultaron significativos los intercambios con colegas de la UNNE, particularmente en el flamante Grupo de Historia Económica del NEA: las devoluciones y apoyo sobre trabajos puntuales y ponencias relacionados a la tesis no son poco significativos. Extensivamente cabe mencionar intercambios en la Asociación Argentina de Historia Económica PPAS-, donde la novedad de la temática es rescatada y contrapesada con orientaciones parciales valiosas

Como es bien conocido las instituciones se personifican en líderes o referentes como Leopoldo Bartolomé en el PPAS, y los investigadores nos institucionalizamos. En la FAHCE fue definatoria la receptividad de Silvia Lázaro, una amiga que tuvo la paciencia y comprensión indispensables ante un trabajo de largo plazo. Fernando Jaume tiene el lugar del maestro, desde que en 1995 fuera mi profesor en *Teorías Sociológicas y Antropológicas*, cuando se inauguró la Maestría en Antropología Social. Al integrarme felizmente a los proyectos bajo su dirección sobre hegemonía, tuve la fortuna de aprovechar mucho tiempo de diálogo, discusión, lectura orientada y por supuesto enseñanza, en los últimos años de su trabajo en Humanidades de la UNaM. Cierta distancia persistente entre antropología e historia, y una inclinación personal profunda en el mundo económico hicieron que la orientación se dirigiera mayoritariamente a la teoría

social, pero la claridad de quien para mi es el referente más sólido en el campo, pudo con la complejidad.

En los agradecimientos no puede faltar la familia, y el apoyo de mi esposa Anita bien puede superar lo habitual, teniendo en cuenta las exigencias de tiempo –que incluyen domingos- en una etapa hiperactiva. Mi hijo Lautaro ayudó con su curiosidad, que obliga a democratizar las explicaciones científico-sociales. Finalmente, la memoria de mis padres no es sólo un ritual afectivo: la convivencia en un ambiente fierrero paterno empujó la vocación por la historia empresarial y tecnológica, y el abrigo materno ya se sabe..

Los testimoniantes del campo de la obra pública merecen sin duda un reconocimiento, especialmente en el caso de amigos como Z.Z., V.V. y el ingeniero P.P.. Este último me abrió incluso las puertas de su grupo gremial-empresario, donde las cenas con surubí se combinaron con mi primer experiencia de entrevista colectiva..

Un párrafo aparte para mis alumnos de las dos facultades donde trabajo: Humanidades y Cs Económicas de la UNaM, cuyas interpelaciones amables intra y extra clase alimentan la autoestima del investigador, cuya soledad es tal vez su peor adversario. La mención final, tal vez la más sentida, es para un ex alumno que aceptó el desafío de un trabajo exploratorio prolongado y algo incierto para su tesis de *Licenciatura en Historia*, integrando a su vez los equipos de investigación desde hace casi 10 años: Arturo Medina une una dosis muy alta de capacidad a una actitud proactiva notable, y su futura tesis de maestría seguro aportaría a diseminar una temática atrapante

## I. Introducción

### I.1 Un objeto de estudio, muchos objetos de estudio

Si se teclea la palabra “*construcción*” en el omnipresente buscador de internet, un diccionario popular plantea una denotación entre elíptica y antigua: ... “*el arte o técnica de fabricar edificios e infraestructuras, como el sentido más difundido que ostenta la palabra, sin embargo, hay otros...*” (<https://www.definicionabc.com>) Mucho más cerca de una definición, la autora que más se dedicó a la temática desde la sociología, Marta Panaia (2004) la plantea<sup>1</sup> como un proceso de trabajo con características singulares: a) producción *in situ*, esto es el grueso de las estructuras –salvo importantes excepciones, últimamente crecientes-, se realiza en fuera de fábrica; b) es una *industria de proceso variable*, ya que a diferencia de la fuerte estandarización que se observa en la manufactura, permite un nivel importante de flexibilidad, muy familiar para quienes experimentamos obras domésticas; c) *autonomía de gestión*: es muy frecuente la descentralización de decisiones, asociada a los dos rasgos anteriores; d) produce *bienes de capital*.

Este último rasgo es central, porque se asocia directamente con el concepto de *infraestructura*. Un estudio panorámico de la Universidad Complutense, dice en la introducción: ... “*Las infraestructuras físicas comprenden el conjunto de equipamientos, estructuras y servicios de soporte requeridos para el desarrollo económico de un área determinada..*” (Draper, M; J. Herce, 1994). Aunque la definición invoca más lo que se conoce como “capital público” (con el que todos tenemos una relación cotidiana más fuerte de la imaginada), de hecho la relación equipamiento/ estructura - desarrollo económico puede reconocerse a nivel microeconómico, en muchas unidades o empresas privadas. Pero hay un segundo elemento muy destacable: la construcción no se limita a la producción de bienes, sino de servicios. Sin embargo, aunque algunas constructoras ponen en su razón social la oferta de servicios (diseño, ingeniería, consultoría, mantenimiento), el grueso del sector se presenta como *industria*.

Si se teclea la palabra *constructoras*, el algoritmo asociado al monitoreo personal despliega nombres de firmas importantes locales (*RBM, Ratti, Resek, Pratt*), y un poco

---

<sup>1</sup> Esta socióloga, con muchos artículos, especialmente concentrados en el análisis del proceso de trabajo y la mano de obra en el sector de la construcción, al igual que todos los autores consultados no esgrime una definición en sentido estricto. Esto puede responder a que la familiaridad de esta actividad presupone denotaciones sin confusión. Sin embargo, como veremos hay un grado de ambigüedad significativo en la medida que abrimos la mirada al amplio bosque de la infraestructura privada y pública.

más abajo, como empresasmisiones.xlsx un listado de asociados a la *Cámara Misionera de Empresas Constructoras* (Cameca), que nuclea a las pymes locales. Luego la CPC (*Confederación Argentina de Pymes Constructoras*), y avanzando verticalmente los “pesos pesados”: una interna en la Cámara Argentina de la Construcción (*CAMARCO*), al parecer por conflictos suscitados por la resonante “causa de los cuadernos” (que generó procesamiento e incluso prisión de los principales referentes de la gestión 2013-15. Leyendo la noticia surge el link con el *lavajato*, un mega proceso gestado en Brasil, que irradió sobre prácticamente toda América Latina, con la caída de varias presidencias o vicepresidencias. La firma centralmente involucrada, entonces llamada *Odebrecht*, llegó a ser la constructora más grande de LA, incluso la empresa familiar más grande del mundo: su espectro de negocios no se limita a grandes obras de infraestructura física en todo el mundo, sino servicios de subterráneo, ferrocarril, explotación petrolera, hidroenergía, transporte. ([https://es.wikipedia.org/wiki/Caso\\_Odebrecht](https://es.wikipedia.org/wiki/Caso_Odebrecht))

La llamada “industria de la *construcción*” experimentó un importante y comentado despegue en las últimas décadas, a partir del crecimiento geométrico de la *inversión privada* y la *pública*, favorecidas respectivamente por las condiciones macroeconómicas predominantes y un énfasis muy marcado en la infraestructura, convertida prácticamente en el centro de la iniciativa estatal. La clásica estrategia política de incentivar las cadenas productivas basadas en la mano de obra intensiva, se vio favorecida por el fuerte incremento de los recursos fiscales, volcado en una variedad de programas específicos de *obra pública* (OP), particularmente en la órbita vial y habitacional: en este último renglón, la urbanización intensiva de ciudades como Posadas produjo una expansión exponencial de la construcción de viviendas, pavimento y equipamiento urbano (escuelas, hospitales), ampliando el conglomerado de la capital a un radio de alrededor de 25 km, impensable poco tiempo atrás.

No obstante, la atención de historiadores económicos sobre este campo es notablemente reducida, y los únicos trabajos específicos se encuentran en una economía asociada en parte a la mirada institucional-corporativa, y la sociología del trabajo. En el ámbito regional sólo se encuentran algunas monografías de posgrado sobre instituciones ligadas a infraestructura (que en uno de los casos tomamos detenidamente), dada la concentración en problemática agraria (Schvorer, 2012). Se publicó asimismo un libro institucional conmemorativo sobre la historia de la ingeniería en Misiones en la primera mitad del XX (2009).

Al realizar un balance sobre la historiografía de empresas, M. I. Barbero pone en la agenda pendiente la necesidad de enfocar “trayectorias de firmas dentro de un mismo sector”, y de encarar el sector terciario (que se entiende todavía vacante), por ejemplo “empresas de comunicaciones, compañías de seguros, ...turismo, ..., la construcción, la minería” (2006: p. 169). Esta deuda se potencia si pensamos en la *historia de la obra pública*, no sólo como forma de ocupación y configuración del espacio, parte esencial del crecimiento económico, acción de gobiernos, sino en la dinámica de un negocio asociado al bien público.

Puede observarse que el universo que nos ocupa aparece indistintamente como *industria* o *servicios*: la *infraestructura* se puede ver también planteada como el conjunto de *servicios* básicos para el funcionamiento de la economía (arriba aparece como ... bienes para el desarrollo), con lo que la producción de objetos físicos y sistemas típicos de la construcción está fuertemente asociada al sector terciario. La *obra pública* se define en la ley madre de la provincia (Ley 83, 1964)<sup>2</sup>, como “*Todas las construcciones, trabajos, instalaciones y obras en general, que ejecute la Provincia por intermedio de sus Reparticiones, por sí o por medio de personas o entidades privadas u oficiales, con fondos propios, de aportes nacionales, municipales o de particulares..*” En ciertos contextos aparecen formas de participación parcial privada, pero en ausencia total de ellas –especialmente en Misiones- nuestro interés se centra en la historia de las decisiones sobre prioridades y el destino del presupuesto.

Puede y debe contrastarse a su vez la *infraestructura* a secas –para algunos *infraestructura económica*-, con la llamada *infraestructura social*, que involucra viviendas y urbanizaciones, sanidad, etc. Esta categoría es presentada en ocasiones como “*OP de arquitectura*”, pero este último concepto implica un universo mucho más amplio, desde que la erección de edificios gubernamentales, paseos o monumentos, es por definición *arquitectura pública* (que en ocasiones se presenta como *arquitectura institucional*).

## **I.2 Aproximaciones divergentes en un delta bibliográfico**

Aún restringida al ámbito local, es bien evidente que la historia de la construcción y los constructores es un objeto de estudio muy abarcativo, con múltiples aristas que justifican estudios en sí: el *impacto de la infraestructura en la economía regional*, la *justificación*

---

<sup>2</sup> La ley nacional 13.064 (1947) define OP como “*toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del tesoro de la Nación*”, excluyendo de este modo el aporte privado.

*económico-política de la inversión en OP, las condiciones macroeconómicas para la inversión privada, su valoración socio-cultural, la dinámica e interacción de los actores clave del sector: empresas y empresarios, trabajadores, técnicos, burócratas y políticos... Y la interacción que podemos considerar central: empresa -o corporación empresaria constructora- vs estado ante la OP*

A poco de andar sobre el relevamiento de información se reconoce que la comentada dispersión de nuestro objeto de estudio, se refleja en lo que asimilamos a un delta, donde los cursos de agua se abren, cruzándose esporádicamente: en las bibliotecas de las facultades de ingeniería y arquitectura predomina como es esperable la mirada *internalista*, esto es el análisis de las características técnicas de las obras, que en los pocos casos en que se ve historizado lo es desde la evolución técnica en sí. En algunos casos, no obstante, se pueden recuperar datos puntuales sobre algunas licitaciones o conflicto social a partir de la obra. La gran mayoría de la literatura está en artículos de revistas especializadas, como *El Constructor*, *Construcciones*, *El Camino*, y otras. Una biblioteca poco conocida que contiene repertorio en este sentido, es sin duda la del *Centro Argentino de Ingenieros*.

En los centros académicos de Cs. Económicas se concentran algunas monografías sobre capítulos aislados de desarrollo vial o política de viviendas, pero son para nosotros más relevantes los estudios sobre impacto de la construcción y la infraestructura en el crecimiento. Esto nos permitió descubrir la arista del tratamiento teórico específico, que si bien no es abundante en cuanto a la escala de las referencias, tiene una densidad insospechada. Algunos economistas reconocidos tienen trabajos dedicados especialmente a la importancia teórica de la infraestructura, con cierta multiplicación a nivel internacional a partir de los 80's. Superando en lo posible las limitaciones disciplinares, el análisis de una parte de esta literatura tiene doble utilidad aquí: no sólo como aporte al "marco teórico", sino como parte del objeto de estudio, justamente porque se trata de la justificación técnico-académica de la OP.

La importancia de la infraestructura y su medición parece la elegida por las corporaciones sectoriales, que suelen patrocinar estudios. En 1998, la *Fundación Benito Roggio*, emergente de una de las grandes constructoras nacionales-transnacionales de mayor trayectoria-promovió un concurso que tenía como leitmotiv la infraestructura como motor del desarrollo<sup>3</sup>. La *CAMARCO* tiene un *Área de Pensamiento Estratégico*, que nuclea

---

<sup>3</sup> El trabajo ganador es el citado folleto de Ricardo Delgado (1988), que relaciona infraestructura y economías regionales aunque sin recalcar en el caso de Misiones.

trabajos de economistas como Ariel Coremberg y Ricardo Delgado (2007), juristas como Julio C. Crivelli (2010), e ingenieros reconocidos. Estos trabajos se encuentran en una biblioteca virtual de la entidad, que tiene mucha continuidad y actualización.

Este abordaje académico del mundo de la construcción desde la economía, debe ampliarse con otras visiones científico-sociales, no sólo por el posible condicionamiento de los patrocinios –que no necesariamente implica alteración de las reglas científicas-, sino por un sesgo disciplinar todavía vigente, en cuanto a la escasa atención a las variables sociales de buena parte de la literatura económica: en este aspecto creemos muy valorable el aporte de la antropología social, de donde surgieron estudios de peso, particularmente sobre el impacto social de los grandes emprendimientos, y la discusión de la relación infraestructura-desarrollo (C. Gutierrez, 2013).<sup>4</sup> Sin embargo, hay un espacio por cubrir, especialmente en cuanto a la tensión entre el interés empresarial y las necesidades sociales.

Desde la sociología se registran algunos trabajos dirigidos al fenómeno de las migraciones de trabajadores del sector y elípticamente a la relación entre economías regionales e infraestructura (Marega/ Gretel, 2013). La fuerte presencia de la informalidad laboral, asociada a la frontera blanda y el poblamiento intensivo de pequeños agricultores, y la persistencia del monocultivo, se presentan como elemento distintivo (P. Demichelis, 2004). Este esquema no alcanza a reconocer importantes peculiaridades de la economía misionera, como la diversidad productiva, la industrialización forestal y metalúrgica, y especialmente el fuerte avance de la “industria de la construcción”. La estructura social trazada, ubica en “*los estratos más altos*” a “*un reducido número de grandes propietarios de establecimientos forestales, molinos y secaderos*” (Panaia, 2004), pero esta fotografía, hecha tres años después de la severa crisis del 2001, soslaya la inserción intensiva de empresarios de servicios –ligados especialmente al turismo y la hotelería, y por otro lado la inversión inmobiliaria-, y de OP. Sin embargo, en el marco de un análisis de la ocupación y subocupación en Misiones –con especial detención en Posadas-, en los estratos sociales bajos se señalan trabajadores de la construcción (2004: p.165). Estos trabajadores se incluyen en el empleo formal e informal (las conocidas changas de albañilería son un ejemplo típico). Precisamente la formalización de estos trabajadores es

---

<sup>4</sup> Hay un importante repertorio de revistas especializadas, con una muy larga trayectoria sobre la infraestructura y la OP desde la mirada sectorial: El Constructor se publica semanalmente desde 1901, y Construcciones es el órgano de la CAMARCO, fundada en 1938.

una de las principales justificaciones del contratismo de obra pública, y aunque esta investigación no se centra en ellas resultan un campo relevante y atractivo.<sup>5</sup>

Los aportes más sistemáticos disponibles desde esta perspectiva “externalista”, esto es *construcción-sociedad* en sentido amplio, son precisamente los estudios sobre trabajo y trabajadores: la biblioteca del Ministerio de Trabajo reúne varias ponencias y artículos de la ASET (Asociación de Estudios del Trabajo, y algunas compilaciones orientadas a analizar la situación social en las economías regionales. En este marco, y en parte en el anterior, se inscriben las investigaciones de Marta Panaia, que podemos considerar como especialista en la construcción desde la sociología: desde su libro *Construcciones*, publicado por Eudeba en el 2000, su línea de investigación se focaliza en las relaciones entre el proceso productivo, las formas de trabajo y la organización empresarial, con especial énfasis en las calificaciones requeridas de obreros y técnicos en el sector. El título de uno de los últimos trabajos de M. Panaia, *El Sector de la Construcción: un proceso de industrialización inconcluso* (2004), resume claramente la línea interpretativa de la socióloga, que a partir de un reconocimiento preciso de las peculiaridades del proceso productivo de la construcción, lo compara con la manufactura. Las similitudes y diferencias se abordan no sólo en el la organización del trabajo, marcando algo así como el grado de taylorización del sector, sino su relación con las formas de regulación y la gestión. Si bien esta perspectiva no es central para nosotros, resulta relevante, como se plantea en la Introducción, cotejar la caracterización planteada, y reconocer algunas particularidades de la gestión a nivel regional.

Como es conocido, día a día la literatura pasa tener soporte digital, o nace con él: además de la biblioteca del *Mincyt*, el portal *Koha*, y los ligados a las entidades internacionales como, *World Economic Forum*, *Business Economic History* y otros.

En cuanto a las fuentes, la citada *Área de Pensamiento Estratégico de la CAMARCO*, tiene en su sección de biblioteca diversos informes, encuestas y estudios estadísticos de utilidad. La UOCRA sostuvo durante muchos años la revista *Aulas y Andamios*, que fue reemplazada por una muy similar, *De Pie*, en el 2008. El sindicato –y sobre todo su fundación- utilizan estos medios para el proselitismo, y sucedáneamente el apoyo a una intensa campaña de capacitación, sin duda el principal capital exhibido. Pero las publicaciones no tienen orden temático alguno, y lo que es mucho más señalable: no

---

<sup>5</sup>Demichellis, P. “Misiones: mercado de trabajo y fronteras”, de EN: Marta Panaia comp. (2004) *Mercado de Trabajo y Nuevas Territoriales en el Nordeste Argentino*.

aparece en ningún momento alusión –siquiera indirecta- a la corrupción en la OP, o los contratos públicos en sentido amplio.

Este tema tan sensible y trascendente se reduce a los estudios jurídicos, ya que con muy contadas excepciones las cs sociales y económicas no lo pusieron en agenda. Una muy significativa de estas últimas, es sin duda el Centro de Investigaciones Administrativas de la FCE/ UBA, que a partir de los aportes fundantes de Fransisco “Pancho” Suarez abordó especialmente la relación entre corrupción y organizaciones<sup>6</sup>. Finalmente, la historia reciente en el plano nacional tiene un aporte significativo en la investigación periodística, que en los últimos años experimentó notable crecimiento cuantitativo-cualitativo. Esto último porque pese a que se sostiene la conocida dificultad metodológica del periodismo, verificada en el armado secuencial, la contextualización, y sobre todo la ausencia de marco teórico, puede hablarse de periodistas-especialistas en investigación, con una masa crítica creciente que facilitó incluso acceso diferencial a documentación clave.

Las variadas formas de relación entre empresa y estado, en un contexto macroeconómico marcado por fuertes oscilaciones, generaron mayormente trabajos sobre la industria manufacturera y las empresas privatizadas (Rougier, 2005; Aspiazu/ Nochteff, 1995)<sup>7</sup>. La vasta obra de D. Barjot sobre las grandes constructoras francesas en el marco de la Unión Europea parece no tener correlato argentino o latinoamericano: fuera de las detenciones parciales en los estudios histórico empresariales (Rougier, 2004; Rougier, Ferrer, 2010; Castro, 2002; Gutierrez, 2000 y 2003), no se reconocen investigaciones dedicadas a este objeto de estudio. Sin embargo, hay un aporte muy relevante en textos sobre la relación empresa-estado, como los de M. Peralta Ramos (2007) en la línea abierta por Ana Castellani en torno a los *Ámbitos Privilegiados de Acumulación* (APA's), que como veremos surgen en general de la intervención del estado.(P. Ramos, 2007; A. Catellani, 2006/2012)<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Oportunamente se citan algunas conclusiones y observaciones clave de estas investigaciones, particularmente en el caso de un citado documento del CIAP de 2004 Estevez/ Marini. Revisamos a su vez el muy cuidado artículo publicado por la Universidad del Externado -Colombia- de Logson y Shiuxia (2008), sobre la corrupción desde la perspectiva institucional-organizacional.

<sup>7</sup> Al realizar un balance sobre la historia de empresas, M. I. Barbero pone en la agenda pendiente la necesidad de enfocar “trayectorias de firmas dentro de un mismo sector”, y de encarar el sector terciario (que se entiende todavía vacante), por ejemplo “empresas de comunicaciones, compañías de seguros, ...turismo, ..., la construcción, la minería” (2006: p. 169)

<sup>8</sup> Estos textos aparecen en las bibliotecas “humanísticas”, pero sin duda la mayoría se encuentra en la web.

Las indagaciones a nivel regional o local están en parte dirigidas a las cooperativas, que tienen un notable desarrollo en la Provincia, y en general sobre la agroindustria (especialmente la yerbatera), y en mucho menor medida la foresto industria.<sup>9</sup> En estudios reconocidos sobre el NEA, predomina una mirada en la que se contempla la influencia muy parcialmente la explosiva presencia del sector terciario, aunque muchos de los autores la abordan en otros trabajos (Panaia, 2004; Manzanal, M. Roffman, 1989). En el ámbito local, el rastreo se concentró en las bibliotecas de la FHyCS y FCE, donde la pata central está en las tesis de grado y post gado, y por otro lado en el Centro de Documentación de la EBY.<sup>10</sup>

La documentación es obviamente muy dispersa, pero sobre todo esporádica: pese al declamado acceso a la información pública, la escasez de documentos sobre OP contrasta claramente con la magnitud del fenómeno, no sólo por la esperable ausencia provocada por la vigencia de reglas no escritas, sino porque los variados y cambiantes organismos que participan de los contratos, y las mismas empresas, son persistentemente herméticos. La explosión judicial, política y mediática de casos de corrupción asociada directamente a la OP contribuyó sin duda a la profundización del abroquelamiento, no sólo en ámbitos estatales clave como *Dirección de Arquitectura, Ministerio de Obras Públicas y Dirección Provincial de Vialidad (DPV)*, sino en las cámaras empresariales<sup>11</sup>. Por otro lado hay cierta documentación en las páginas de *Vialidad Nacional (DNV), Ministerio de Economía, Ministerio de Planificación* –antes MOP-, *Entidad Binacional Yaciretá (EBY)* –que cuenta con un importante centro de documentación-, INDEC, ONG's, e instituciones específicas como el *Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC)*, creado por ley nacional en los 90's: este organismo concentra el registro obligatorio de empresas a nivel nacional y provincial, y elabora estadísticas periódicas.

---

<sup>9</sup> A excepción de los relevamientos y análisis del *Observatorio Pyme*, no disponemos de estudios de peso sobre las pymes. Por otro lado, la indudable importancia de la foresto industria en la economía provincial, no se traduce en una atención paralela sobre su historia como sector (Gutierrez, C. 2012).

<sup>10</sup> Al comienzo del proceso de investigación se hizo un relevamiento sobre las tesis de grado y posgrado en Historia y Antropología (FHyCS), y las de los posgrados en administración de la FCE. Cabe señalar que en Humanidades la inclinación por la economía, el trabajo o las condiciones materiales, es muy minoritaria; en Cs. Económicas predominan por otro lado las investigaciones sobre modelos de gestión y estudios institucionales focalizados

<sup>11</sup> La Cámara Argentina de la Construcción (*CAMARCO*) tiene una biblioteca, que sólo merece ese nombre en lo que refiere al muy completo espacio virtual, ya que en el edificio hay un invaluable repositorio de publicaciones clásicas como la revista *El Constructor* e *Informe de la Construcción*, que no están a disposición del público ni tienen catálogo.

En Misiones se encuentran algunos datos en la sede local, y en *Instituto Provincial de Estadística y Censos* (IPEC), que en su monitoreo trimestral incluye el dato central de permisos de construcción y consumo de cemento. Pero una parte medular de nuestras fuentes se encuentra en los *diarios de sesiones* de la Legislatura, las *leyes de presupuesto*, el *Boletín Oficial*, y los informes esporádicos emergentes de distintos organismos sobre el sector y algunos proyectos puntuales, emergentes de diversos organismos y políticos en forma individual.

Como es cada vez más familiar a cualquier investigador, los ámbitos físicos son notablemente superados por los virtuales en las visitas, incluso en la heurística documental, porque mucho de lo tratado es digital, pero aquí el delta tiene espacios o islas institucionales destacables, como la tan útil “memoria académica” de la FAHCE, que se ve replicada en otras universidades, y las bases bibliográficas (siempre sujetas a las cuotas). No obstante, varios documentos clave no están “subidos”, y la prensa digital suele borrar enlaces en la actualización.

### **I.3 Planteo del problema**

Nuestro principal problema se plantea en el proceso de ascenso de la construcción en el espectro de la economía provincial, y lo que podemos llamar enaltecimiento de la OP en la agenda política: el proyecto de Tesis doctoral habla de .. “*la forma en que interactúan múltiples factores y actores para conformar el campo de acción de la inversión en infraestructura y la obra pública en Misiones...*”. Esta focalización apunta más al *explaining how* que al *explaining why* de la interpretación histórica, esto es la clásica explicación causal, y se profundizó en los más de siete años de investigación.

Las causas de la entronización de la infraestructura en la agenda estatal son en general muy conocidas, desde que están ancladas en una larga tradición y asumidas por los actores: desde el origen de la civilización y el estado, exhibir muestras físicas de la acción de los gobiernos puede considerarse un elemento troncal, pero en la historia contemporánea aparece la ahora clásica estrategia política de incentivar las cadenas productivas basadas en la mano de obra intensiva, consagradas con el *New Deal* de Roosevelt en EE.UU, y planteadas por J. M. Keynes como forma de reactivar la economía.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>La rápida instalación de redes ferroviarias del S XIX tuvo como correlato serias dificultades financieras, y cierta preeminencia de las empresas extranjeras, pero la forma irremplazable de visibilización del

El colapso del 2000-2001 en Argentina, con una caída inédita de la actividad económica, un estado cada vez más ausente o impotente, y una sociedad con demandas multiplicadas, generaron una profunda crisis de legitimidad de la clase dirigente. El cemento es un conocido antídoto para el desempleo, y a la vez para rendir cuentas o exhibir resultados. Desde aquí nos planteamos si la OP pudo ser la estrategia central para reconciliar de algún modo el gobierno con la sociedad. Esto explicaría la inédita expansión, máxime teniendo en cuenta que como veremos, esta política trasciende en alguna medida los grandes paradigmas políticos, porque los gobiernos latinoamericanos progresistas de comienzos del S XXI, en un contexto muy diferente y desde una ideología contrastada con la presente en otras etapas apostaron muy enfáticamente a la OP, y con ello se generaron relaciones complejas con el capital privado, y cambios significativos no sólo en la matriz económica, sino en la élite. (Azpiazu, 1995; Mills, 1957)

Los sectores dominantes en Misiones estuvieron tradicionalmente ligados a la agroindustria –especialmente a la producción yerbatera-. Esta tendencia tuvo su último gran exponente en Ramón Puerta –quien gobernó entre 1991 y 1995, y fue reelecto para el lapso 1995-1999-. El surgimiento y rápido crecimiento del llamado “Frente Renovador para la Concordia Social” –en el poder desde el 2003-, implicó un cambio definido en cuanto a la apoyatura de la élite (Jaume, 2012). En otros términos, los empresarios de servicios, y especialmente los constructores y sus representantes directos e indirectos llegaron a desplazar en cierta medida a otros sectores económicos, aunque los sectores tradicionales mantengan una porción mayoritaria en el PBG. El alcance preciso de este desplazamiento es motivo de una indagación extensa que excede esta tesis, pero el avance de los constructores en la economía y la política misionera, puede considerarse como paralelo a los cambios en la élite económica en sí, y el crecimiento definido de la porción del sector en el PBG.<sup>13</sup> En este plano se abre el *explaining how*, que envuelve sin duda la mayor parte de la tesis.

---

progreso, fue sin duda el ferrocarril. Si se recorren los discursos presidenciales de la etapa de consolidación del estado y expansión agroexportadora, la alusión a las obras como balance de gestión está muy presente.. Julio A Roca, al iniciar su primer gobierno en 1880, subrayaba dos preocupaciones dominantes, decía: ... “Por mi parte, conceptuaré como la mayor gloria de mi gobierno, si dentro de tres años, contar desde este día, conseguimos saludar con el silbato de la locomotora los pueblos de San Juan y de Mendoza, la región de la vid y del oliva; Salta y Jujui, la región de café y el azúcar...”. Discurso ante el Congreso, Diario la Prensa, 13 de octubre de 1880. EN: T. H. Donghi (1995) Proyecto y Construcción de una Nación. Bs. As., Ariel

<sup>13</sup> Esta investigación tuvo relación cercana con los *proyectos Economía, Sociedad y Procesos Hegemónicos* (2010-2015), y *Hegemonía, Resistencia y Reproducción de la Desigualdad* (actualmente en acto), dirigidos por el Dr. Jaume, en el Instituto de Investigación (FHyCS UNaM), que involucraron una experiencia significativa analizando los sectores dominantes de Misiones.

El proceso de instalación o crecimiento relativo del sector en el escenario provincial, implicó algunos cambios en la forma en que interactúan múltiples factores y actores que lo conforman: el grado de concentración, o la distribución de la renta entre empresas pequeñas, medianas o grandes pudo variar significativamente, así como la injerencia gremial y la participación técnica (profesionales de la ingeniería y la arquitectura, universidades). Pero una vez más, la relación preeminente es la del sector privado-empresarial con el estado y los gobiernos. El centro de la escena queda entonces para los mecanismos de contratación, especialmente la licitación...

La emergencia virulenta de casos de corrupción ligados a contratos de OP –que de ningún modo se limita a la Argentina-<sup>14</sup>, hizo relativamente visible a la opinión pública el intercambio entre adjudicación de obras y “retorno”, “cohecho”, la popular coima a funcionarios. Al teclear en el buscador “Odebrecht” aparece en primer término el caso con ese nombre, y el alcance de un proceso global quebró de algún modo los límites imaginados del poder político y corporativo. Al recorrer la página del holding se recalca rápidamente en el browser “*Historia Constructora Norberto Odebrecht* se abre un sitio nuevo que delata inmediatamente los cambios muy sintomáticos de los últimos siete años: *Novonor.com.br*. La corporación cambió su nombre por el que tuvo en sus orígenes orgullosamente lejanos -en 1856-, cuando el ingeniero alemán (bisabuelo de Norberto) se instaló en S. Catarina. 160 años después - en 2016- el grupo con cinco generaciones de ingenieros<sup>15</sup>, actividad en 30 países en todos los continentes y un espectro de proyectos y concesiones de ingeniería de la mayor escala complejidad, pagaría muy caro su involucramiento en la mayor causa de corrupción de la historia, con la condena a 19 años de Emilio Odebrecht y el procesamiento o prisión de una larga lista de líderes políticos de alto nivel en Latinoamérica.

El ruido del escándalo mediático por los casos de corrupción –últimamente muy asociados a las constructoras, dejó entre otras falencias muy ausente la historicidad del fenómeno. La investigación periodística sistemática, notablemente creciente en los

---

<sup>14</sup> No tuvo la repercusión debida el hecho de haber sido condenado a 19 años de prisión, G. Odebrecht, titular del grupo constructor-desarrollador inmobiliario más grande de América Latina, en el marco del proceso judicial por coimas y sobrepagos, conocido como “caso Petrobrás o “Lavajato”.

<sup>15</sup> La empresa constructora como tal tiene una trayectoria sostenida (con obras de envergadura, privadas y públicas, ya en 1960). El holding se inició en 1981, ya con actividad en perforaciones, hidroenergía y megaproyectos a nivel global. En 1991, *Odebrecht S.A.* se convirtió en la primera empresa brasilera en adjudicarse un proyecto en EE.UU., con la obra del *Metromover*. A comienzos del S XXI, con la segunda generación en escena, el holding operaba en 16 países y tenía 40.000 operarios: en esta feroz expansión se estableció el premio a la mejor tesis de posgrado en historia (2003) para apoyar la investigación en Brasil.

últimos tiempos, superó en algunos casos la superficialidad y la anécdota, pero sería obviamente poco lamentable que temáticas de tanta relevancia quedaran reducidas al plano periodístico.

No hay por qué suponer que las relaciones formalizadas u ocultas, escritas o “charladas” entre empresarios y funcionarios, se hayan mantenido inmutables en el tiempo. Los testimonios convergen en lo que puede llamarse *falsa licitación*, acuerdo de dumping, o en algunos casos cartelización, que en principio se traduce en cuotas participación de las empresas. Recíprocamente la rentabilidad de los contratos permite el financiamiento político, inversiones privadas surgidas de la capitalización, y réditos electorales que parecen inagotables. Pero ninguna de estas variables es constante.

La renta de la OP tampoco puede suponerse como atemporalmente abultada<sup>16</sup>: historizar estas relaciones empresa-estado implica necesariamente dudar que la recurrencia del muy mentado sobrepeso en la ejecución de obras haya trascendido las diversas etapas políticas -como suele presentarse-, no sólo por los altibajos macroeconómicos y burocráticos, sino por las condiciones políticas. El grueso de la literatura y las iniciativas de la *Cámara Argentina de la Construcción*, se concentra en la gestión de proyectos, capacitación de obreros y técnicos, transferencia de tecnología y optimización de costos. Aunque esta impronta pueda tener cierto margen de impostación o reproducción de un discurso sobre *management*, crecientemente generalizado en el mundo empresario nacional, la dedicación institucional a esta problemática, indica que la preocupación tiene un importante sustrato real, similar al de otros sectores: bajar costos.

Cabe indagar entonces sobre los alcances de la necesidad empresaria de cuidar la propia gestión, al tiempo que se requieren habilidades políticas en la lucha por los contratos. Esta doble necesidad experimentó asimismo cambios significativos en el lapso de 20 años abordado, y si bien está fuera de nuestro alcance analizarlos en profundidad, damos cuenta de algunos hitos.

Una investigación in extenso de la instalación hegemónica de la obra pública como valor social y mérito político, que permita distinguir sus efectos reales sobre el crecimiento y desarrollo de Misiones, pero a la vez de la conformación misma del sector y la dinámica

---

<sup>16</sup> M. Pania asume una ganancia estructuralmente grande, asociada a la apelación a la mano de obra intensiva o la baja composición orgánica del capital. Sin embargo, veremos que la actividad no escapó en las últimas décadas a la fuerte tendencia a la capitalización, fuera de que –por otro lado- la ganancia puede incrementarse con ella.

de las empresas, requiere una metodología definidamente exploratoria<sup>17</sup>, pero a la vez comprensiva, en el sentido de reconstruir procesos donde concurren actores y factores muy diversos. Para acotar este espectro limitamos el análisis a los dos renglones principales de la OP: la *vivienda* y la *estructura vial*. Pero a la vez –cabe insistir una vez más-, enfatizar mucho más las relaciones estado-empresa, que las relaciones infraestructura-desarrollo.

La exploración comenzó en el 2013, y fuera de que la unidad de registro no suele corresponder a la de análisis, el muy extenso recorrido de búsqueda de información refleja bastante bien en este caso la vastedad del objeto.

---

<sup>17</sup> Luego de más de una década de investigación hallamos hasta ahora trabajos específicos de historia de la construcción en tiempos recientes, y menos aún de historia de las empresas constructoras.

## II. Construcción teórica

### II.1 Más allá de un marco.

Con frecuencia la investigación se apoya en un repertorio de literatura teórica, como parte del “estado del arte”, que bajo el lema de la inspiración “eclectica” redonda en una especie de sumatoria de perspectivas diferentes, cuya convergencia sobre un determinado OE puede no resultar consistente. En muchos trabajos se utiliza como capítulo introductorio de rigor, el llamado “marco teórico”, que muchas veces hace demasiado honor a la metáfora, por limitarse a una especie de dibujo de las líneas que coronan o rodean la problemática abordada, con falta de coherencia o vinculación entre sus aristas. Por otro lado la gestación de una teoría focalizada puede resultar tentadora, considerando además cierta empatía por la llamada escuela *hermenéutica* o *cualitativa*, que básicamente propone evitar la generalización, y muy especialmente el apriorismo o la explicación hipotético-deductiva<sup>18</sup>. Pero al enfrentar una problemática muy poco tratada y notablemente multifacética esto suena imposible.

Creemos oportuno en cambio utilizar modelizaciones muy propicias sobre la relación estado-empresa, el capitalismo no ajustado al juego de mercado, y la hegemonía y las pujas de poder en torno a la agenda pública. La construcción hermenéutica surge así de una combinación peculiar de los esquemas socio-políticos, económicos y económico-políticos en un contexto que como veremos reproduce ciertas tendencias nacionales y de provincias vecinas o lejanas, pero exhibe matices definidos. El fuerte carácter exploratorio de esta investigación obliga entonces a apelar a una combinación particular de perspectivas, que implica una elaboración integrando aproximaciones teóricas y conceptos sobre un objeto que no ha sido hasta el momento teorizado como tal. En cierto modo, se propone algo así como un diálogo imaginario entre autores, no ya sobre la construcción sobre sector o actividad, sino sobre la OP como campo de convergencia y disputa entre diversos actores, como espacio mesoeconómico, como fenómeno político....

En el proyecto de tesis planteamos las siguientes hipótesis: ... *Más allá de que el poder de los “grandes constructores” alcance la capacidad de construir agenda de gobierno, o se limite al grado de dominio intrasectorial, la estrategia empresarial tiene una*

---

<sup>18</sup> Esta opción no impide anomalías y reclamos críticos en el plano epistemológico, desde que se asume que todo conocimiento científico involucra un grado de abstracción, y con ello cierto distanciamiento de los hechos y datos puntuales, o la posibilidad de inscribirlos en agregados, categorías, o relaciones, no reducidas a un campo determinado.

*apoyatura principal en las relaciones políticas; este énfasis no impide la preocupación por la estructura, especialmente por la calificación; la modelación del campo o la generación de reglas no escritas tiene un alto nivel de consenso entre los actores, lo que no impide frecuentes tensiones.*

Este esquema está inspirado en la dialéctica de A. Chandler (2006) *estrategia y estructura* –muy citada en la historia empresarial-, que dominó la primera etapa de investigación y aún persiste. En un escenario con una fuerte gravitación del estado, el modelo chandleriano cobra un matiz particular. Como es muy comentado, el empresariado argentino es diferencialmente vulnerable a las alternancias políticas, y en muchos casos dependiente del erario. Desde aquí sostenemos que el crecimiento-decrecimiento, natalidad-mortalidad de las firmas en un sector persistentemente contratista, es inescindible de la relación empresa- estado, que en nuestro medio es casi sinónimo de *gobierno*.

La segunda hipótesis original requiere a su vez un desglosamiento: la obra pública no se resuelve en un juego de mercado, sino en un espacio, que como se verá asimilamos al campo social modelado por P. Bourdieu (2008). Se definen así reglas de juego, que condicionan fuertemente la competencia o la direccionan.

La consolidación del capitalismo está asociada a una tendencia del sector privado a modelar la agenda pública, y en la historia económica argentina subyace la presunción de una élite económica<sup>19</sup> que orientó la construcción del estado en el S XIX según sus intereses, entrando luego en tensión permanente cuando en el S XX se hizo manifiesta la puja por la distribución del ingreso, la carga impositiva y los precios relativos. Desde el marxismo la *clase dominante* explica este proceso histórico, desde que se entiende que las fracciones de la burguesía se unieron, potenciando su capacidad de acumulación, y su ascendiente sobre el estado<sup>20</sup>.

En *La Lucha de Clases en el Chaco Contemporáneo* (2007) P. Rozé afirma: “*El estudio de los estados provinciales es el estudio de la constitución de las burguesías regionales y de la red de relaciones que establecen en el ámbito productivo y político.*” (2007: 126). Y más abajo una aseveración con la que podemos dialogar: ... “*el desarrollo y consolidación de una elite regional puede medirse entonces en relación con los medios*

---

<sup>19</sup> Hugo Nochteff (1995) define *élite económica* como “*el conjunto de empresarios individuales o de organizaciones empresarias de mayor peso económico y político, que moldean el sendero del resto de los agentes económicos...*”.

<sup>20</sup> Desde una perspectiva similar-, M. Peralta Peralta Ramos (2006) relaciona las crisis recientes con la reconfiguración de alianzas del capital.

*burocráticos institucionales que ha logrado estructurar, con su control de los mecanismos estatales, por tanto legítimos, de poder y su aplicación a sus intereses...”.*

La OP entendida como apropiación de fuertes recursos financieros del estado distribuidos en un grupo acotado de empresas, encaja con el esquema de Rozé. Sin embargo, creemos que la idea de una burguesía con conciencia que lograría el control del estado, no explica el cuadro complejo que enfrentamos. Es más verosímil pensar en un sector que puja con otros por las prioridades públicas, y que internamente está como veremos estratificado. Del otro lado del mostrador se presenta una “burguesía”, que no detenta medios de producción -o los obtiene de la función pública-. El deterioro estructural en muchos sectores productivos generó en las provincias del norte una fuerte preeminencia del estado, que la prensa suele asimilar incorrectamente a “feudos”, y para algunos analistas es una aristocracia, burocracia, o simplemente clase política regional.<sup>21</sup>

Como se ve, la investigación apunta mucho más allá de la historia empresarial, o aún la historia económica, ya que estamos ante un proceso de transformación macroeconómica y sectorial (o mesoeconómica). Pero paralelamente este cambio intensivo envuelve construcción de poder, entendido como configuración de relaciones y posicionamientos relativos, en Misiones.

Aunque la exploración sobre las relaciones en el campo está muy asociada al *explaining how*, la explicación causal no queda marginada: el réditto político a partir de las obras es en cierto modo un axioma o una hipótesis de trabajo, pero asumimos que la centralidad – casi exclusividad- de la infraestructura en la agenda pública, que nos hace pensar en una política *por* la OP antes que *de* OP, es la explicación central de la expansión singular que se observa en la década de los 2000’s.

La teoría económica tiene aportes valiosos para abordar este *explaining why*, a partir de un largo debate -poco conocido- sobre el lugar de la infraestructura en el crecimiento y desarrollo. La teoría social apunta en este caso más al proceso en sí, pero es posible que una preeminencia tan fuerte de un renglón por sobre el resto haya condicionado el despliegue de las relaciones en el campo. En otros términos, la entronización de la OP como política de estado muy dominante, pudo marcar el alineamiento de los actores y la

---

<sup>21</sup> La revisión de Jorge Sábato, en su muy citado libro *La Clase Dominante Argentina* (1988), plantea la presencia de una burguesía de origen militar que tendió a ocupar el estado nacional y los provinciales, contrapesando de algún modo a los beneficiarios privados de la agroexportación (que por otro lado desmiente que integraran una clase terrateniente homogénea).

definición de reglas. De este modo podría cumplirse en parte la premisa –algo ambiciosa– de hacer dialogar economía, política y sociología.

Esto no implica apelar a la explicación teleológica o conspirativa, que se observa persistentemente en el discurso histórico. Esta construcción epistemológica asume la presencia de actores con mucha capacidad de planificación y orientación de la realidad, en este caso un cúmulo de empresas constructoras que habrían cooptado el estado provincial para absorber los recursos fiscales y modelar enteramente las políticas públicas a su favor. Nuestra interpretación se aparta de esta simplificación, como se define ya en el instrumental teórico: la atrapante dualidad de lo *estructurado-estructurante* de Bourdieu en cierto modo la resume.

## II.2 La teoría económica y el valor de la infraestructura

Prácticamente todos los economistas presuponen en general un impacto altamente positivo de la infraestructura y la OP, que incluso llega a plantear el autofinanciamiento, esto es la recuperación de las inversiones por su mismo impacto, o resultados muy elevados sobre el PBI y sus principales factores (FIEL, 1998) (Coremberg, 2002). De este modo, es por excelencia el ámbito explicativo del *para qué* de la OP, lo que desde la sociología se llamó *contexto de justificación*. Cabría desde este punto de vista un balance sobre los proyectos encarados en Misiones, pero nuestras aptitudes no incluyen el cálculo econométrico –que por otro lado requiere un amplio espectro de datos-. No obstante, hicimos una evaluación sobre los logros políticamente anunciados en algunos casos, y su cumplimiento. La creación misma de empresas y el aprendizaje local sobre los proyectos ingenieriles, pero sobre todo la generación de empleo, se esgrimen como logro parte central del impacto positivo.

Esto tenía un correlato con los escritos de J. M. Keynes, quien esgrimió la *demanda agregada* (DA) como la diferencia entre la correspondiente al pleno empleo y la real, en un momento dado.

$$DA = C + I + G + (X - M)$$

La famosa ecuación aritmética integra el Consumo (C), Inversión (I), Gasto (G), y balanza comercial (X – M). El componente clave para ponderar el lugar de la OP era la variable G, aunque obviamente el consumo y la inversión se suponen potenciados:

El gasto público sería clave, no sólo en la política económica anti depresión de los 30's, sino ante otras crisis nacionales y regionales. Esto precisamente porque en un contexto

de retracción cíclica el impulsor por excelencia, en otros términos el motor para convertir la demanda real en demanda agregada, es el gasto..

La muy conocida Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas -FIEL-, encabezada por el ex Ministro de Economía R. López Murphy<sup>22</sup>, elaboró un amplio informe, encargado sintomáticamente por la Cámara Argentina de la Construcción. Este trabajo redundó en un libro llamado *Argentina: Infraestructura, ciclo y crecimiento*,

en el que se realiza un relevamiento detenido de las diferentes posturas sobre el impacto de la infraestructura, con énfasis muy claro sobre la mejora sensible de la productividad: se cita principalmente al que se considera trabajo decano de Ashauer (1989), que atribuyó la pérdida de competitividad norteamericana producida a partir de los 70's a la baja inversión en infraestructura (FIEL, 2004: p.11). Las diversas críticas provocadas por esta evaluación generaron un debate centrado especialmente sobre la medición del impacto, pero tuvieron –y al parecer tienen- el denominador común de una estimación muy positiva de la OP (2004: p. 15)

Las tasas de rentabilidad implícitas de invertir en infraestructura halladas por Ashauer superaban de dos a tres veces a las tasas de rentabilidad de la inversión en otros sectores de la economía. Sus cálculos generaron numerosas críticas y sobre todo un debate econométrico, pero subyace un nivel de coincidencia en los efectos muy positivos, prácticamente en cualquier tipo de economía. Victor J. Elías realizó en 1995 significativas mediciones para analizar el caso argentino. Pero una vez más, fuera del debate econométrico, la gran volatilidad de la macroeconomía y la política justifican una detención particular en Argentina.

La construcción se presenta en general como una actividad pro-cíclica, esto es que potencia o “estira” los ciclos de depresión o auge de la macroeconomía. Esta característica es compartida en diversos estudios a nivel internacional, y obviamente fundamenta el incentivo necesario planteado por las corporaciones. En los momentos de crecimiento hay suficiente experiencia en torno a la potenciación provocada por la inversión pública (aunque simétricamente puede relativizarse su necesidad, pensando justamente en el movimiento natural del sector). La discusión sobreviene en torno a los momentos de crisis

---

<sup>22</sup> Este libro, realizado por un equipo de profesionales dirigido por R. López Murphy, tiene en gran medida conclusiones anunciadas, que giran en torno a la necesidad de evitar “el lastre” de una infraestructura atrasada. Fuera de una cuidada síntesis de las posturas teóricas a nivel internacional, hay un análisis de las decisiones públicas –especialmente de las cuentas fiscales- y de las instituciones de financiamiento.

y depresión, porque se trataría de convertir un comportamiento pro-cíclico en uno anti-cíclico, y en determinados escenarios esto no se ve tan sencillo.

Cuando se piensa en el incentivo, la teoría económica se hace indudablemente parcial e insuficiente, porque la intervención de los estados en contextos disímiles pone en escena variables que complejizan mucho el cuadro. Aunque plantear lo “imprevisible” o “errático” de la acción política es en cierto modo renunciar a la explicación de fenómenos medulares a las ciencias sociales –lo que obviamente nos resistimos a hacer- evitamos la explicación hipotético deductiva a partir de modelos generales de políticas públicas. Insistimos entonces en una mirada contextual –considerando incluso las peculiaridades de la provincia-, utilizando avances teóricos significativos sobre las relaciones de poder y el campo social.

### **II.3 La teoría social y los actores de la OP**

La obra pública es por definición un escenario, en el que empresas, asociaciones y organismos estatales compiten, se enfrentan, acuerdan, que no puede encuadrarse en un “juego de mercado” en el sentido clásico, esto es un equilibrio natural producido por la legendaria “mano invisible”. P. Bourdieu propuso en *Las Estructuras Sociales de la Economía* un esquema centrado en el concepto de *campo*, un espacio abstracto, un sistema de posiciones relativas históricamente constituido, en el que participan una variedad de agentes, que están interesados en disputar la acumulación de *especies de capital* diversas. Según la perspectiva bourdieana, la competencia económica no se circunscribe a la clásica lucha por precios y costo de factores, sino a una lucha por definir “las reglas de juego” (Bourdieu 2000). Las firmas “triunfantes”, o mejor posicionadas en este campo, pueden obviamente cambiar en el tiempo, pero el objetivo más buscado es ocupar un sitio dominante, que implica modelar el campo, y lograr una relación con el estado que puede llegar a la gravitación en la agenda pública.<sup>23</sup>

Los actores ponen en juego en el campo un espectro muy amplio de formas de capital, con matices singulares en el caso de las empresas. El esquema plantea inicialmente tres formas: el *económico*, el *social* y el *cultural*. Si el primero involucra los bienes y recursos materiales, el segundo alude a las relaciones y el tercero a las capacidades. A este trípode se agregó luego el *capital simbólico*, entendido como la acumulación de prestigio y renombre.

---

<sup>23</sup> Para Bourdieu toda relación social es por definición una relación de poder (Eichsner, S., 2004)

El mismo Bourdieu aclaró que el modelo era más metodológico que teórico, es decir que de acuerdo al objeto de estudio y la perspectiva encarada, no sólo podrían realizarse clasificaciones diferentes, sino un campo particular, relativamente autónomo (Bourdieu, 2000). En el campo de la obra pública entonces, un actor protagónico como las constructoras, ponen en primer lugar obviamente al *capital económico*, que juega un papel importantísimo en la dinámica de las licitaciones y contratos, en primera instancia porque se requiere de una capacidad financiera, y bienes de capital como máquinas y equipamiento para acceder a ellas. Fuera de esto, toda empresa necesita reservas (“espalda”), para sostenerse en los ciclos depresivos –o frente a las demoras de pago<sup>24</sup>-. Precisamente, del otro lado de la mesa están los agentes estatales y políticos, que integran el lugar del contratante o “*comitente*”, y que controlan el presupuesto público. Este capital puede considerarse como político antes que económico, ya que como se verá la canalización y cumplimiento de los “certificados”, es decir la rendición de cada fase de un proyecto, es completamente gravitante por el poder asociado a la incertidumbre sobre los pagos<sup>25</sup>.

En segundo lugar, las firmas son poseedoras de determinadas cuotas de *capital social*, es decir, de una red de relaciones que construyen a través de su actividad pública y privada, y que obviamente incluye los agentes públicos.<sup>26</sup> Pero éstos a su vez detentan una acumulación significativa de este capital, que frecuentemente trasciende los gobiernos. El plano cultural no es menos importante, porque aquí incluye las capacidades incorporadas en el plantel de obreros y técnicos, y el manejo de sistemas, esto es el caudal tecnológico, que cobró creciente relevancia en los últimos años, pese a que la actividad se consideró tradicionalmente como de baja innovación. En el estado hay muchos empleados y funcionarios que exhiben este capital, en principio indispensable para elaborar los llamados “*pliegos*” de los proyectos, que incluyen las pautas técnicas y las divisiones o fases del proceso constructivo (como se verá muy determinantes).

En cuanto al *capital simbólico*, puede imaginarse la importancia que involucran en las licitaciones la trayectoria, el prestigio y calificaciones adquiridas en el tiempo, cuya importancia crece mucho con la complejidad de los proyectos. En Misiones hay

---

<sup>24</sup>El retraso en el pago de los “certificados”, cuotas de cada fase del proyecto, o en las mismas licitaciones, suele sacar de juego a las pymes, por falta de capacidad financiera para sostenerse. Como veremos la “espalda financiera” cobró especial relevancia en las últimas décadas, en la medida que fueron proliferando proyectos que requieren aportes significativos de capital aportados por las firmas, cuyo retorno son concesiones de servicio de peaje o provisión de energía, sujetas a tarifas o peajes

<sup>25</sup> M. Weber entendía a la burocracia como “monopolio de la incertidumbre”.

<sup>26</sup>Bourdieu elaboró este concepto desde sus primeros trabajos de etnología en Cabilia (2001)

constructoras de tradición: Carlos Nosiglia, Ing. Coll, Carlos Enríquez, lo que puede oponerse a la menor trayectoria de las “advenedizas”. Por otro lado, en el mundo de la OP son centrales las llamadas *calificaciones* que resumen la calidad técnica asociada a cada especialidad de la ingeniería.<sup>27</sup> La arte comitente dispone con cierta frecuencia de técnicos, ingenieros, y especialistas administrativos o jurídicos, que exhiben trayectoria como ingrediente central de la legitimidad y la capacidad de discusión de cada proyecto. Pero una vez más, el contexto histórico y la situación particular, bien puede implicar cambios significativos en la relación de fuerzas estado-empresa, empresa-sector, gobierno-estado...

En definitiva, el campo de la OP pone en juego una combinatoria prácticamente infinita de especies de capital acumulado en magnitud diversa por los agentes públicos y privados en escena. Estos agentes apuntan a “ganar” los contratos, y a la vez acumular capital para luego invertirlo estratégicamente: un empresario puede por ejemplo utilizar el social –el clásico “hacer algunas llamadas”- para destrabar las conocidas dificultades de falta de fondos o de flujo de caja, o apelar a muy variadas formas de involucramiento de funcionarios y empleados con el interés empresarial.

Es fácil así reconocer que este esquema da por tierra con la centralidad de la lógica de mercado. Pero curiosamente, la intención de subsumir la economía al universo de las relaciones sociales, genera en Bourdieu una operación simétrica u opuesta, cual es tomar conceptos centrales de la economía y su funcionamiento, y transferirlos a los distintos aspectos de la vida social: de hecho, la compulsión de capitales se verifica en “mercados” (obviamente no limitados a intercambio de mercancías), éstos se acumulan y se invierten, y hay una ecuación costo-beneficio –sin duda ampliada-.

Sin embargo, sería un error pensar en un mecanicismo en la teoría bourdieana, a partir del enfrentamiento o confluencia de los distintos capitales de los actores, o en otros términos una especie de balance o sumatoria, porque como dice al categorizar su teoría, estamos ante un *estructuralismo constructivista*, o un *constructivismo estructuralista* (Bourdieu, Wacquant, 2008). Esto implica que los actores están relativamente sometidos a las condiciones estructurales, pero pueden hacer jugar su percepción: son portadores de *habitus*, una ubicación en el campo que orienta su intervención, y por lo tanto complejiza aún más el cuadro.

---

<sup>27</sup>Este concepto surgió “para dar razón de la lógica de la economía del honor y “la buena fe” (Bourdieu, 2001), y como se verá aparece con frecuencia el “orgullo” o el “honor” de haber participado en los proyectos importantes de la provincia.

El concepto básicamente se plantea como un “sistema de *disposiciones* duraderas y transferibles, (...) *prácticas y de representaciones que pueden ser objetivamente adaptadas a su meta sin suponer el propósito consciente de ciertos fines ni el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos*”. Su complejidad radica en que son, ... “*objetivamente “reguladas” y “regulares” sin ser para nada el producto de la obediencia a determinadas reglas, y, por todo ello, colectivamente orquestadas sin ser el producto de la acción organizadora de un director de orquesta*”....(Bourdieu, *El Sentido Práctico*: pág. 86)<sup>28</sup>

En un *campo de juego* las prácticas están reguladas por *reglas de juego* escritas (leyes y reglamentaciones) y no escritas, es decir, gestadas y reproducidas por los agentes (Bourdieu & Wacquant, 2012). Este paralelismo es particularmente propicio para nosotros, porque como se verá en adelante en la OP nacional y provincial pesan diferencialmente reglas no formalizadas, conviviendo con una estructura burocrática de leyes, normas, y requisitos presuntamente estrictos. Obviamente un conjunto legal construido por décadas, regula a los agentes en un determinado grado, pero reviste especial interés el seguimiento de reglas no escritas, y a la vez la misma participación de cámaras y empresarios en su estructuración, que parece tener un alto grado de consenso y como se verá es la médula del *habitus* empresarial.

Las condiciones impuestas en el escenario nacional, no sólo por la fuerte inestabilidad macroeconómica, sino por una lógica política que escapa a nuestro criterio a los códigos del primer mundo<sup>29</sup>, hacen que las reglas no escritas y el *habitus* de los actores, funcionarios, líderes políticos y sindicales, cobre un perfil singular. En nuestro medio, un capitalismo inmaduro y un marco jurídico débil, en otros términos la escasa diferenciación entre gobierno y estado, alimentan una especie diferenciada, *capital político*<sup>30</sup>. Éste es detentado obviamente por líderes partidarios y funcionarios, lo que de algún modo desequilibra la relación estado-empresa. La intensa y extensa politización de

---

<sup>28</sup> Los condicionamientos de un determinado contexto o situación, producen *habitus*, que son a la vez estructuras estructuradas y estructurantes. Con esta ambivalencia, Bourdieu apunta de algún modo a una síntesis en la vieja polémica sobre estructura, determinación de conductas, y acción. Hay de este modo margen de acción, incluso modificación colectiva de las reglas, y a la vez obediencia o adaptación a una estructura dada.

<sup>29</sup> En cuanto al tradicional problema del eurocentrismo en la teoría social, Bourdieu tiene un planteo muy una vez más desafiante, cuando sostiene la pertinencia de analizar con detención la configuración p. ej. del estado en Francia y Gran Bretaña, que irradiaron de algún modo sobre la periferia. Sin entrar por obvias razones en el debate sobre este punto, sostenemos que la inestabilidad económica y la politicidad criolla generaron una singularidad atendible.

<sup>30</sup>El capital político puede entenderse como el sustrato de todos las demás, lo resulta consistente con el supuesto bourdieano de que toda relación social es una relación de poder.

las instituciones a nivel nacional y provincial, obliga a los agentes privados que tratan con el estado a generar estrategias para optimizar sus beneficios, minimizar riesgos, sin acumular *per se* capital político: empresarios y cámaras sectoriales utilizan entonces todos sus recursos a nivel simbólico, social, tecnológico, y por supuesto económico, para acceder a contratos que como se verá están en general controlados desde el palacio..

Este atrapante modelo, que muchos especialistas coinciden en señalar como una cuidada conjugación o convergencia de un amplio caudal teórico sobre el capitalismo y su relación con el estado y la sociedad moderna, es claramente propicio para explicar la licitación, analizar la situación de los agentes en la situación de cada proyecto y en un contexto determinado, la generación de acuerdos, los mecanismos de falsa competencia, incluso las diversas variantes de corrupción. Sin embargo, la misma génesis del campo de la OP, sobre todo pensando en la intención de los gobiernos sobre la prioridad de recursos e ingresos, o la instalación de una agenda, requieren a nuestro criterio el concurso de otro instrumental.

Aunque la relación estado-empresa es una preocupación clásica, la crisis del 29 abrió una revisión del rol del sector público, complejizando de algún modo el sujeto de la economía: J. Schumpeter (1996), propuso un modelo aún hoy en plena vigencia, concomitante con la problemática que nos ocupa. La conocida idea del empresario *innovador*, aquel que arriesga capital a un proyecto con final incierto, está en oposición dialéctica con la del *rentista*, el que disfruta de mercados cautivos..., o apoyo estatal asegurado. A primera vista, los empresarios de la construcción parecen ejemplos “químicamente puros” de este último grupo, teniendo en cuenta, no ya el bajo nivel de innovación técnica y organizacional de una actividad, sino el crédito y la facturación asegurados. La presencia de la llamada “patria contratista”, cuyo sentido mismo sería la expoliación de recursos del fisco a partir de las relaciones con el poder político, abona esta idea.<sup>31</sup> La teoría apela entonces a la idea de *ámbitos privilegiados de acumulación* (APA), que se entienden como “una fuente de generación de *cuasi-rentas de privilegio* para las empresas...” (Ana Castellani, 2009: p. 46). Esta generación proviene exclusivamente de la intervención estatal, y en el período 1966-89, tiene por lo menos 6 variantes: implementación del compe nacional, promoción de complejos industriales subsidiados, privatización parcial

---

<sup>31</sup> Cf Rosé (2007) analiza los procesos de conformación de la burguesía regional en la provincia del Chaco desde comienzos del siglo XX, donde el acercamiento entre estado y empresas constructoras redundó en que este último sector emerge como un actor empoderado y fuertemente capitalizado.

de empresas públicas, estatización de la deuda, y por supuesto el que aparece en primer lugar: planes de obras públicas<sup>32</sup>.

La generación de *APA*'s por parte del estado, sólo puede explicarse por la presencia muy diferencial de capital social y político en la empresa privilegiada, salvo en situaciones muy acotadas: el monopolio de conocimiento tecnológico sobre una esfera determinada, implica la presencia de un actor diferencialmente innovador, y por ende no rentista, y algo similar puede plantearse con la presencia de recursos económicos o simbólicos<sup>33</sup>. De este modo, es inevitable pensar en las muy variadas formas de relación socio-política o cruzamiento de intereses, como fuente del privilegio.

Es esperable que el privilegio genere a su vez conflicto, y en los contratos de OP en Misiones, en medio de una fuerte presencia en los últimos años de falsa licitación, y reglas no escritas para acordar la distribución de adjudicaciones, sorprende el alto nivel de consenso. Este fenómeno requiere ser explicado per se, y una vez más la teoría disponible hasta aquí nos es insuficiente: el reconocimiento de los empresarios en disputa por los contratos sobre los capitales diferenciales de sus competidores, puede explicar relativamente la ausencia de conflicto, pero si bien la conciencia de la ubicación respecto al rival no está ausente, como veremos los perdedores apelan sistemáticamente a la expresión “es todo político”... “el problema es político”...

En este sentido invocamos la necesidad de una categoría propia, emergente del contexto particular que nos ocupa: convencidos de que la dialéctica entre rentistas e innovadores es insuficiente, planteamos que el sector construcciones en el ámbito nacional y provincial está dominado por una lógica que se puede llamar *rentismo políticamente arriesgado*: de hecho la captación de contratos de envergadura creciente implica un aumento en las capacidades estructurales de bienes de capital y recursos humanos, que requiere luego el sostenimiento de la demanda.<sup>34</sup> Este sostenimiento está innegablemente sujeto a las relaciones del empresario con la llamada “clase política”, y la misma sustentabilidad de la hegemonía de un grupo en un lapso de tiempo.

---

<sup>32</sup> Este lapso fue cuidadosamente elegido por Castellani, porque parte del surgimiento de polos industriales, pasando por la política económica del proceso, para culminar en las privatizaciones parciales del gobierno de Alfonsín. Cuando se plantea el período que nos ocupa, esto es los 33 años de democracia –con especial énfasis en los últimos 20-, bien pueden señalarse otras variantes, como la privatización con mercados cautivos y/ o renta garantizada, la administración de empresas subsidiadas, la generación de multimedios con cuota publicitaria gubernamental, las concesiones mineras, exenciones impositivas...

<sup>33</sup> La disponibilidad de un equipamiento o experiencia singular en un tipo de trabajo, que se verifica en algunos proyectos de ingeniería civil compleja, tiene un alcance similar.

<sup>34</sup> Alfred Chandler planteaba que la estructura –esto es el capital de una empresa y su organización, debe tener una evolución paralela a la estrategia. (Chandler: en Barbero, 2006).

Esta idea de una franja intermedia entre rentismo y riesgo, permite imaginar un concepto recíproco: una posible inclinación innovadora de algunos empresarios, sujeta sin embargo a oscilaciones políticas que no pueden convertir rápidamente un monopolio coyuntural o un liderazgo en una situación de relativo quebranto o por lo menos vulnerabilidad. Sería una *innovación políticamente arriesgada*, que por ende puede dirigirse a salvar la rentabilidad cuando los ciclos de precios-costos, y muy especialmente cumplimiento de pagos del estado.

Adrián Piva plantea .. “*una contradicción entre las necesidades de valorización del capital y las necesidades de legitimación del proceso de valorización...*” (2015: p.20). Esta situación, que se traduce como lo que llama “una hegemonía débil”, está claramente acentuada en las empresas privatizadas y buena parte de la industria. Como es compartido por varios historiadores de empresa, la opinión pública en nuestro medio predomina una mirada escéptica sobre la burguesía nacional, considerada especuladora o rentista: el profundo impacto de las confesiones inéditas sobre coimas de grandes capitanes de la industria, puede esperarse que alimente la baja condición ética de los empresarios. Pero del otro lado de la balanza parece subsistir un amplio consenso sobre el gran mérito de las obras, particularmente en espacios como Misiones, tradicionalmente muy marginales a la comunicación y los servicios. No disponemos de encuestas profesionales como para profundizar el punto, pero varios testimonios aportan indicios sobre la legitimidad de la acumulación en el caso de los constructores misioneros, en un escenario donde por otro lado el escándalo jurídico-político-mediático casi no exhibe muestras.<sup>35</sup>

Los empresarios de la construcción se ven obviamente favorecidos con esta carga cultural, pero conviven con un abanico de sectores que disputan la gravitación en la agenda provincial. Como es habitual la justificación de su importancia se apoya igualmente en el empleo que generan, la contribución histórica al desarrollo, etc.

Javier Balsa (2006) propone en un cuidado estudio teórico tres posibles variantes de hegemonía: la emergente de alianzas de clase, la dominación moral-ideológica, y la influencia sobre “un nuevo modo de vida” de los dominados. En el mundo de la OP se hace muy visible la primera variante, teniendo especialmente en cuenta por un lado la compenetración de los trabajadores de la construcción con el sistema, y el consenso

---

<sup>35</sup> El último prófugo de la llamada “causa de los cuadernos”, el Arq. Oscar A. Thomas, fue por 12 años titular de la EBY –antes Secretario de OP del municipio de Posadas-, pero fuera de las especulaciones y mitos urbanos sobre su paradero, no se percibe inquietud en la opinión pública sobre las variantes locales de corrupción en OP que el caso podría despertar.

logrado con todos los niveles sociales, aún en contra de intereses ciudadanos y populares. Sin embargo, la valoración colectiva del cemento –aún contradiciendo premisas ambientales o desatención a otras prioridades de inversión pública como la educación-, indica que la segunda variante está en escena.

Hay que pensar en un proceso de construcción de hegemonía multidireccional, porque desde la perspectiva empresarial no sólo se trata de acceder a la acumulación privilegiada, consolidar la posición y legitimarla, sino disputar espacios con otros sectores. En el plano político hay un proceso paralelo, con el ascenso de un nuevo partido con formato frentista, que en el lapso bajo estudio logró la superación de la lógica bipartidaria, además del consenso popular sostenido. Una y otra construcción se apoyan como veremos mutuamente; un juego de palabras puede ilustrarlo: el estado es el cliente principal o exclusivo de núcleos empresariales, que a su vez son clientes políticos. Un cliente que clienteliza...

Finalmente, nuestras hipótesis se pueden resumir de este modo:

La gran preeminencia de la infraestructura económica y social en la agenda pública explica una expansión inédita del sector construcción en Misiones en la década de los 2000s, que lo hizo superar los sectores tradicionales en el PBG provincial. Esta prioridad, que llega al punto de asociar las políticas en cada ministerio a la infraestructura que requieren, generó claramente ámbitos privilegiados de acumulación, pero esto no implicó sin embargo el control de la agenda por parte del sector privado. El campo de la OP presenta reglas no escritas muy consolidadas, con un alto nivel de consenso, centradas en la rotación no competitiva de los contratos en cada nivel de la pirámide empresarial, que tiene como contracara importantes niveles de sobreprecio en los que gravitan sensiblemente “peajes” o formas de contribución no formal. La asignación política de contratos permitió una movilidad ascendente disruptiva a varias firmas; no obstante, la inclusión en el sistema no evita crisis microeconómicas, especialmente por la financiación de los saltos en la estructura.

### III. Metodología

La exploración involucra un itinerario muy alejado del imaginado en los manuales clásicos, aquel que estipulaba el agotamiento de la bibliografía sobre un objeto de estudio definido, la revisión crítica de los abordajes previos, luego la relectura de las fuentes tratadas, y recopilación y evaluación de nuevo repertorio.

La misma ausencia casi total de textos específicamente centrados en la historia del sector, -y mucho más de la OP como conflicto político- obliga a elaborar el mismo objeto de estudio, prácticamente desde cero. El que podríamos llamar “cuadro general evolutivo” de la infraestructura en Argentina –que estrictamente no se ha elaborado-, se limita en el mejor de los casos a la enumeración-descripción de las obras, con varias aproximaciones indirectas, y obviamente muchas piezas faltantes, lo que obliga frecuentemente a intrapolar y extrapolar capítulos o episodios. Este trabajoso armado, que obviamente está fuera de nuestro alcance –e incluso carece de sentido- completar exhaustivamente, se podría realizar parcialmente mediante la integración de artículos focalizados, especialmente sobre grandes obras, en los dos grandes rubros tratados: los principales hitos de obras viales y concesiones de peaje, y los planes de vivienda. Como mencionamos en el abordaje bibliográfico esto remite a una historia de la ingeniería “internalista”, esto es armada desde las instituciones ligadas a la infraestructura o los profesionales, que es útil para obtener datos fácticos pero se impone superar pensando en los problemas sociales, económicos y políticos planteados.

El cuadro descriptivo obviamente cobra forma cuando se cruza con las etapas políticas y los grandes cambios del sector relacionados con los ciclos y oscilaciones macroeconómicas argentinos, y mucho más cuando incorporamos las etapas políticas a nivel nacional y provincial. La enumeración de obras de cada gobierno, tal vez el más tradicional de los relatos históricos, tiene un matiz particular en un país con marcada discontinuidad, y en una provincia muy joven como estado moderno<sup>36</sup>. Pero el abordaje se hace relevante –y a la vez complejo-, cuando se coteja el cumplimiento del modelo teórico económico, que plantea la potenciación de las ondas de crecimiento y depresión por parte del sector de la construcción: los ciclos se combinaron –especialmente en el

---

<sup>36</sup> Algunos autores locales consideran a Misiones como “una de las primeras provincias argentinas”, considerando la instalación de la gobernación en la federación trazada por Artigas inmediatamente a la revolución de mayo. Esto es conceptualmente y contextualmente inconsistente –las provincias como parte de la nación argentina tienen un entidad diferencial y son un proceso de largo plazo en el que Misiones aparece recién a mediados del S XX-, pero la idea de la provincia primigenia relegada tiene mucha fuerza en el pensamiento regional.

siglo XX- con una marcada discontinuidad política que provocó cambios sensibles en precios relativos, o potenció los vaivenes con alteraciones impositivas, pero sobre todo con el estado como comprador diferencial. Aunque como se anuncia reiteradamente nos eximimos de la exhaustividad, la integración de algunos cambios en una grilla general permite una periodización global, en la que luego podemos inscribir el proceso provincial<sup>37</sup>.

Pero como veremos, la grilla de la región y la provincia misma revela per se las relaciones entre factores centrales y secundarios en la conformación del campo de la OP y la gestación de APA's. Como compartimos reiteradamente entre colegas, el ordenamiento cronológico tiene fuerza explicativa.

La disponibilidad de estadísticas relativamente consolidadas es en este cuadro un eslabón para vincular los indicadores centrales del sector a nivel nacional, donde aparecen parámetros muy utilizados incluso para la macroeconomía –como el consumo de cemento-, con los movimientos en Misiones: *peso específico de la construcción en el PBG, despachos de cemento locales, cantidad de trabajadores, permisos de construcción/ superficie construida*. Estos indicadores en principio confirman el movimiento de los ciclos, permitiendo reconocer con claridad los momentos de expansión y retracción, particularmente en el entorno temporal seleccionado. Se cotejan a su vez con otras provincias del NEA, especialmente Chaco, que por su magnitud, configuración histórica y económica, se puede considerar como “prima hermana” de Misiones.<sup>38</sup>

Cuando se hace dialogar las cifras con los datos cualitativos, se observa cierta correspondencia entre la expansión a partir de comienzos del SXXI y las expresiones de los actores clave. Los discursos gubernamentales, fuente esencial cuando se quiere analizar la agenda estatal, son especialmente fértiles desde los inicios de la democracia recuperada en objetivos y prioridades alrededor de la OP, aprovechando una ventaja diferencial muy destacable, curiosamente poco tratada: los líderes políticos frecuentemente anuncian intenciones o iniciativas para alterar la realidad económico social, sin reparar que el mercado y los actores sociales son mucho menos flexibles a la

---

<sup>37</sup> Salvo excepciones, como se vio en los últimos años en la recuperación diferencial de la OP en la Provincia de Buenos Aires, y los efectos de polos productivos, la inversión en las provincias acompaña los ciclos nacionales.

<sup>38</sup> El Chaco, Corrientes y Misiones, tienen un perfil demográfico muy similar, aunque el desarrollo institucional es bien diferenciado en el caso correntino, por su origen en 1820 y consolidación como estado en el S XIX. Chaco y Misiones tienen en este sentido un paralelo notable, porque nacieron como provincias modernas casi al mismo tiempo, y desarrollaron instituciones casi sincrónicamente.

modelación que lo imaginado en los discursos.<sup>39</sup> Sin embargo, hablamos aquí de inversión pública, de los renglones en los que el estado pone sus recursos en forma directa. De este modo, la mera enumeración de obras presentadas al inicio de las sesiones legislativas es muy ilustrativa, no sólo de la importancia otorgada al rubro, sino de variantes y matices que el mediano plazo exhibe claramente. El debate político, concentrado en los espacios mediáticos y la Legislatura misionera, pone sobre la mesa ciertos conflictos y contraargumentos, aunque la hegemonización potenciada -luego de 2007 en la cámara, y luego de 2010 en la prensa, y la misma cultura local, limitaron la polémica.

Los datos cualitativos se hacen dialogar una vez más con las cifras. Resulta imperioso contrastar las intenciones y anuncios con los números de presupuesto, que más allá de sus alteraciones refleja en general las proporciones clave. Para cotejar estas decisiones con mayor certeza, se apela a complementarios: el *Presupuesto Ejecutado* y la *Cuenta General del Ejercicio*. En el primer caso tuvimos acceso parcial a los datos, y en el segundo apelamos al abordaje secundario por las dificultades del lenguaje críptico contable y la cerrazón del Tribunal de Cuentas hacia el investigador.

Fuera de que es importante el alcance de reconocimiento gubernamental de la “pobreza de caja”, obviamente reflejada en algunos presupuestos, es importante detectar en la medida de lo posible las prioridades del estado provincial, los proyectos “estratégicos” abandonados o desplazados, más allá de que la lógica de selección es en general difícil de reconstruir<sup>40</sup>. Los momentos críticos del sector en general raramente pueden aislarse de la salud de los gobiernos: las estadísticas ayudan a cotejar su magnitud en relación con los demás rubros de una economía provincial muy diversificada, pero que obviamente no escapa a la vulnerabilidad macroeconómica nacional. Es bien conocido que los discursos políticos asignan culpabilidad a estos vientos, mucho más que a los precedentes locales: Misiones exhibe una inédita continuidad política desde el ascenso del kirchnerismo a la actualidad, dado el éxito electoral del *Frente Renovador*, asociado simbióticamente al proyecto nacional hasta el 2015<sup>41</sup>. Por este motivo definimos un entorno que comienza

---

<sup>39</sup> En los últimos años, la historiografía económica logró torcer parcialmente la clásica tendencia a dividir los periodos según los sucesivos gobiernos, o en otros términos hacer coincidir la periodización económica con la política.

<sup>40</sup> Los ámbitos estatales ligados directamente a la OP realizaron ocasionalmente informes específicos sobre proyectos en particular, o una “planificación del desarrollo” que en los últimos años reapareció muy limitadamente en la escena política: desde el Ministerio de Obras Públicas -luego de Planificación Federal-, hasta el Municipio de Posadas, surgen datos estadísticos y cuyos principales resultados sirven como balance.

<sup>41</sup> El triunfo de Cambiemos, hizo que “la renovación” se refugiara en el provincialismo, a partir de la consigna de un modelo “misionerista”, que permite tomar distancia y especular con la dinámica nacional,

en 1992 y termina en 2011. Este entorno tiene cierta flexibilidad, en el sentido de que no omitimos algunos registros o referencias posteriores o anteriores cuando resultan cruciales para el abordaje de alguna de las muchas aristas.

En un plano diferente están los obstáculos y conflictos de las licitaciones proyectos o ejecución de las obras, que exploramos en los debates parlamentarios, las manifestaciones públicas de las cámaras empresariales, la indagación periodística y los testimonios de actores: se utiliza en este sentido el criterio de los casos clave, como los peajes discutidos, el *Primer Tramo de la Costanera de Posadas*, el *Palacio de Justicia*, el *Parque Temático del Cerro de Santa Ana*, el *Hospital Madariaga*, el *Centro del Conocimiento*, y conjuntos de viviendas en varios momentos. No obstante, la emergencia de conflictos es relativamente escasa, por lo que tratamos de identificar casos relevantes ajenos al escándalo o el debate, pero igualmente significativos por la presencia de determinadas empresas, las instituciones intervinientes, o las peculiaridades técnicas. El campo de juego de la OP tiene como adelantamos una especie de plano “subterráneo”, no visible o no formalizado, que hace muy relevantes los testimonios de empresarios, gerentes, empleados o funcionarios, actuales o históricos.

El criterio adoptado para la selección de los entrevistados en las empresas apuntó a referentes de las firmas representativas de cada estamento de una pirámide, que como se verá abarca un abanico muy amplio de magnitudes y presencia en los contratos. Como suele ocurrir en el trabajo de campo, en varios casos hubo resistencia –incluso explícita– a nuestra presencia, pese a que utilizamos la técnica de entrevista sin grabador y ofrecimiento de acceso a la elaboración final. Los gerentes y empleados fueron propicios especialmente entre los que no revistan actualmente, y para preservar su situación apelamos a las iniciales –una práctica extensiva a todos. La presencia y accesibilidad de ex funcionarios resultó mucho más complicada, porque la enorme continuidad del Frente Renovador en el poder desde el 2003, hace por un lado que se verifique un bajo nivel de renuncias o retiros, y cuando estos ocurren subsiste mucha prevención. Los ex funcionarios de línea media y alta de los gobiernos anteriores, o de carrera, resultan claves.

Hay algunos hechos bisagra, surgidos no ya de las oscilaciones presupuestarias o las pujas particulares, sino de las iniciativas globales del sector. El más destacable es sin duda el

---

manteniendo los aportes presupuestarios. La última crisis provocó obviamente que los discursos oficiales asignaran las limitaciones a la recesión, aunque con un matiz, al sostener que las obras se realizaron “pese a... (las vacas flacas), cuando el presupuesto provincial fue de hecho incrementado.

pedido de achicamiento de los montos licitación y/o de garantías requeridas formalmente para facilitar la participación de empresarios misioneros. Cabe incorporar en el cuadro evolutivo del período planteado un avance progresivo de las escalas de participación de las firmas locales, durante mucho tiempo limitadas a los contratos menores o la intervención como subcontratistas –luego socios minoritarios en UTE’s dominadas por nacionales o transnacionales-. Pudimos reconocer momentos clave para este significativo cambio, p. ej. la primera participación misionera en grandes conjuntos de vivienda, obras viales de magnitud, peajes, y diseño local de grandes obras de arquitectura. Pero una vez más resalta la relevancia de la decisión política: analizamos el debate y los efectos de la fragmentación de montos licitatorios, dirigida a habilitar y promover la participación de empresas misioneras.

Según el modelo teórico adoptado, la demografía empresarial se considera como variable dependiente de un proceso político y económico centrado en la OP, considerando que la natalidad y mortalidad de firmas que tienen como cliente principal al estado, responde a la agenda pública<sup>42</sup>. Este instrumento, central para analizar la correlación entre cambio macroeconómico –o político económico- y sectorial, se complejiza sin duda con los casos que tienen orientación mixta (cliente público y privado, o cambios de cliente en el tiempo), pero en líneas generales permite dibujar un ciclo, y a su vez cotejarlo con los ciclos generales de la construcción.

El crecimiento o decrecimiento de la población empresarial constructora se visualiza como consecuencia de la expansión del sector provocada por las condiciones macro y la entronización política de la OP, en un sentido estadístico. Pero cuando se analizan los casos empresariales, el reconocimiento de trayectorias en particulares pasa a ser la punta del ovillo del complejo cuadro que involucra el campo de disputa por los recursos fiscales, sencillamente porque se abre la explicación de los resultados diferenciales. Esto resulta especialmente interesante cuando se cotejan los contratos obtenidos con los antecedentes de las firmas, porque la lógica formal del sistema sería: mayor escala de contratos a mayor calificación y trayectoria de la empresa. La “politización” altera esta regla en un margen que vale la pena reconstruir, y aunque obviamente está fuera del alcance de esta tesis hacerlo exhaustivamente, es muy relevante detectar el cómo y porqué del mecanismo de falsa licitación, por detrás –o por encima- de las reglas formales.

---

<sup>42</sup> Ensayamos una pirámide análoga a la conocida de población, ubicando en el cuadrante izquierdo las empresas dedicadas al sector público, y en el derecho las que tienen cliente privado (esto obviamente sin ningún sentido peyorativo respecto a los sexos. (ver Cuadro N° 1)

Teniendo en cuenta que el espectro de firmas se organiza en una especie de pirámide virtual estamentaria, pero a la vez los escasos o nulos abordajes desde las ciencias sociales sobre las empresas constructoras, ensayamos una clasificación que intenta ser “dinámica” esto es contemplar la evolución típica y atípica de los casos. Comparamos de este modo los indicadores habituales: tamaño escala, antigüedad y razón social o especialidad, con los capitales predominantes. Pero en la última columna ensayamos modelos de cambio en el tiempo, recogidos de casos conocidos que pueden extrapolarse parcialmente.

Como se plantea en el marco teórico, falsa licitación tiene estrecha relación con el peso real en el campo, porque las reglas no escritas tienen que apoyarse por fuerza en los capitales relativos y la estrategia empresarial de quienes los detentan. La politización, la fragmentación del estado o las condiciones particulares de los proyectos, justamente hacen que el factor de dominación no sea siempre el económico o el técnico. La reconstrucción completa requiere una etnografía muy extensiva y a la vez profunda, de la que en la presente tesis realizamos obviamente una parte, tratando de que ésta sea lo suficientemente elocuente como para visualizar las reglas de juego del campo de la licitación de OP's en casos concretos, más en el plano real que en el formal. No obstante, realizamos una lectura detenida de las normas establecidas, especialmente la *Ley 83 de Obras Públicas*, que contrastamos con su correlato en las reglas no escritas que pudimos reconstruir, especialmente a partir de los testimonios. Este abordaje “cara y contracara” permitió a su vez orientar buena parte de las entrevistas, desde que indagamos las formas en que la trampa sobrepasa la ley, con un cumplimiento formal notable.

Es muy importante la percepción de los mismos empresarios, que obviamente tienen plena conciencia de las reglas de juego y su propia posición en el campo, aunque muchas veces no acepten el sometimiento hacia firmas no legitimadas en las jerarquías sectoriales. En general, los contratistas se autodefinen como “empresarios pyme”, pero fuera de que este último concepto es relativamente ambiguo o cambiante, es clara la utilización del valor social de las pequeñas y medianas empresas, las que todos los discursos dicen privilegiar. Lo más sorprendente no está sin embargo aquí, ya que muchos testimonios coinciden en rechazar la misma categoría de empresa para varios competidores en las licitaciones.

La mayor dificultad metodológica tiene estrecha relación con esto, porque obviamente el mecanismo de la falsa licitación, el sobreprecio y los “peajes” para participar de los contratos, no se traducen en documentos escritos. La baja emergencia de conflictos a la

luz pública dificulta aún más el acceso a la información, pero en algunos casos las entidades gremiales empresarias provinciales son ámbito de disputas por la conducción, pasaporte a las adjudicaciones. No obstante, la fuente esencial en este sentido son una vez más los testimonios de empresarios, ex empleados, funcionarios y políticos, protagonistas del campo en etapas determinadas.

Teniendo en cuenta que el sistema de prebendas y aportes políticos genera inevitablemente sobreprecios, el cotejo de los montos efectivamente devengados con los valores estándar de la construcción permitiría una aproximación indirecta. Pero una vez más, el alcance de esta investigación, las limitaciones de los datos y las dificultades de ponderación con la inflación, limitan el seguimiento a casos puntuales. El Boletín Oficial de la Provincia, que sale todos los días hábiles, permite reconocer la creación de empresas y el itinerario de licitaciones y su presupuesto, aunque obviamente para integrar en cuadros cronológicos o estadísticos exhaustivos se requería la revisión de miles de registros. Optamos entonces por una selección al azar, con los mismos buscadores (aprovechando la digitalización), y detención en algunos actos significativos.

La construcción y la OP presentan una paradoja desde el punto de vista de las fuentes, porque la misma magnitud del sector genera abundancia de referencias periódicas y seguimiento estadístico, pero las relaciones informales -aunque regulares- no sólo con entre estado y empresa sino al interior de los ámbitos, genera muy bajo registro. Se trata entonces de un itinerario dialógico entre datos cuantitativos y cualitativos, de lo general –macro- a lo particular –empresa, obra particular-, y a la vez entre relaciones formales y reales.

#### **IV. Construcción, infraestructura y OP en Argentina en el largo plazo**

El tan mentado modelo agroexportador tiene un correlato conocido en la inversión en infraestructura, menos conocido, sobre todo en la medida que esta inversión generó condiciones estructurales que en cierta medida se sostienen hasta la actualidad: algunos autores plantearon la existencia de un “ciclo argentino”, donde las clásicas pautas de expansión-estancamiento-recesión se matizan con las oscilaciones del precio internacional de los productos primarios exportables, el sostenimiento del estado y el flujo de capitales. (Ferrer/Rougier: 2006) En la expansión, motorizada por extensión productiva y precios favorables, la fuerte necesidad de capitales se cubrió mayoritariamente con la inversión extranjera, dada la profunda dificultad de generar ahorro y construir un sector financiero local. A este flujo se sumarían los empréstitos requeridos por un estado con déficit casi constante, provocado por su propia construcción y las necesidades de obra pública, y la severa dificultad de sostener moneda. La infraestructura indispensable para la definición de una economía orientada al Atlántico y la edificación de un estado de alto perfil, condicionó entonces en gran medida la estructura, y a la vez generó una relación temprana entre la élite política, y una élite económica ligada a las finanzas y el transporte...

Luego de la crisis del 30, el estado nacional –que había ocupado el rol de empresario en algunos ramales ferroviarios-, encararía de lleno la gestión de infraestructura vial –con la conocida creación de la DNV-, luego las obras de energía, y muy especialmente las del riel, con la casi legendaria nacionalización de las empresas extranjeras del sector. La política del *New Deal* americano, con la apelación a la mano de obra intensiva pasando los límites de eficiencia, se aplicó localmente, pero no fue menor la necesidad de ampliar la red caminera en provincias y municipios, para integrar muchos espacios con la exportación y el creciente mercado interno, cuando el fin del crecimiento por extensión de áreas rurales profundizaba el retroceso relativo del agro. Si la nacionalización de ferrocarriles resumía en el peronismo fundacional su famoso principio de independencia económica, las viviendas populares serían el ejemplo más esgrimido de “justicia social”: luego de la creación por Ley Nacional en 1915 de la Comisión Nacional de Casas Baratas<sup>43</sup>, la construcción habitacional por parte del estado fue notablemente escasa, lo

---

<sup>43</sup> La llamada “Ley Cafferata” (por el diputado nacional que la propusiera), creó la Comisión que se nutriría de un porcentaje de lo recaudado en las carreras de caballos, pero construyó apenas menos de un millar de viviendas, que pese al aporte de cooperativas y fundaciones significaron una oferta claramente deficitaria.

que hizo que la creación de la Dirección de Vivienda en el seno de la STP y el despliegue de la *Fundación Evita* para erigir barrios obreros cobrara enorme significación. (De Río, 2012)

Al instalarse el hábitat popular como un derecho, mucho más que una consigna higienista<sup>44</sup>, el estado encaro tomó esta política como central, liberando aranceles para abaratar materiales, e incluso edificando directamente los conjuntos, en algunos casos ofrecidos luego en alquiler a precios fijados. En el *Segundo Plan Quinquenal*, las complicaciones macroeconómicas motorizaron cierto repliegue de la OP, y las líneas de crédito subsidiado –a través del BHN-. El post peronismo sostuvo intensamente el protagonismo de esta institución –que quedaría de este modo asociada a la vivienda, canalizando incluso un enorme volumen de crédito externo del BID -que llega al 50% de los créditos- instalado por el desarrollismo.

El mayor peso específico del mercado en esta etapa político-económica, desplaza obviamente el acceso hacia los sectores medios, pero a la vez generó una relación –que en alguna medida podemos considerar fundacional- entre la gestión estatal y las empresas. Los gremios empresariales –que ya tenían cierta relación con el BHN- organizaron una iniciativa corporativa para fomentar el contratismo: la *Comisión Central de Asociaciones Privadas para la Reactivación de la Industria de la Construcción* (CAPRICO), conformada por conformada por la *Cámara Argentina de la Construcción*, el *Centro Argentino de Ingenieros*, la *Sociedad Central de Arquitectos*, La *Cámara Argentina de Ahorro y Préstamo para la Vivienda*, La *Cámara Argentina de la propiedad horizontal* y la *Unión Industrial Argentina*. (Del Río, 2012 )

Como parte de una impronta democratizadora, el gobierno de A. Illia atiende las demandas de la Caprico, que a la vez que pedía actualizar cuotas de crédito, apuntaba a promoverlo y ampliarlo, desgravar, y obviamente aumentar los conjuntos. Atendiendo en parte a esto, en 1965 se creó la *Secretaría de Estado de la Vivienda* (SEV), que a la vez respondía a la necesidad de concentrar la atomización de reparticiones con competencia en materia habitacional.

---

La DV creada por Perón se transformaría en 1947 en la Administración Nacional de Vivienda, pasando a depender en 1947 del Banco Hipotecario Nacional (BHN)...”

<sup>44</sup> En la larga etapa dominada por el *higienismo*, los barrios eran iniciados por sociedades y cooperativas como el Hogar Obrero, las armables (*Balloon Frame*) de La Boca y Ensenada, las ferroviarias. Pero el grueso de las “soluciones” fueron erecciones espontáneas, que dieron lugar a la expresión “villa miseria” (Ramos La Habitación popular urbana, 1880- 1945).

Una mirada que puede llamarse pendular, supone reconocer ciclos de preeminencia del estado o el mercado, concomitantes con las etapas políticas. En este sentido, el golpe de Onganía se suele inscribir en una liberalización, a partir de la desregulación del mercado de alquileres y otras demandas privadas. No obstante, el Plan Federal de Viviendas instalado por Illia se sostiene parcialmente, y sobre todo resurge la necesidad de la impronta social. Estos elementos críticos llevan a creación del tan mentado *Fondo Nacional de la Vivienda* FONAVI, que en cierto modo conjuga la necesidad de acercar el crédito o favorecer el acceso a los usuarios, con la de ampliar contratos para empresas: precisamente se da participación a la CGT y *CAMARCO* en el PFV, para que tuvieran un silla en la puja distributiva

Desde su creación en 1970, el FONAVI experimento algunas mutaciones significativas en su funcionamiento y su financiación, que definen tres grandes etapas: desde su origen los ingresos se apoyaron en aportes sobre los salarios, manejados por el BHN con un criterio centralista, hasta que en 1995 la Ley 24464 de *Sistema Federal de la Vivienda*, estableció una tasa sobre combustibles, con fondos mínimos garantizados. En esta segunda etapa, el re-creado *Consejo Nacional de Vivienda* consagró la participación de los institutos provinciales, y se determinó incluso un coeficiente de distribución de los fondos entre los distritos.<sup>45</sup> (Mecon, 2001). El Consejo tendría la atribución central de definir criterios de selección de adjudicatarios de los créditos, lo que definía una orientación pro subsidio a la demanda.

La crisis estructural iniciada a fin de los 90's provocó el desfinanciamiento total del FONAVI: el piso mínimo de aportes primero se redujo drásticamente, hasta que en el 2002 se consagraba la libre disponibilidad total a las provincias, para que destinarán los recursos a gastos generales. Al asumir en mayo de 2003, N. Kirchner definió un nuevo *Plan Federal de Vivienda*, apoyado en la imperiosa necesidad de recuperar el rol central del estado en la problemática de vivienda.

La por entonces muy deteriorada legitimidad de los gobiernos requería reconstruir instituciones desmanteladas o privatizadas, en cierto modo recuperar la misma agenda pública. El nuevo gobierno, pese a constituirse con un margen limitado de votos inauguraría una etapa trascendente, conjugando en cierta medida la multiplicada demanda social con la intervención en la economía, bajo el influjo del paradigma neokeynesiano:

---

<sup>45</sup> El FONAVI sería por esta ley, junto con el Consejo Nacional de V y los organismos provinciales, una parte del Sistema Federal. Perón había planteado el Consejo –luego Dirección Nacional...-, aunque sin establecer mecanismos de participación..

de este modo la inversión pública apuntó a saldar la “deuda interna”, y simultáneamente reconstruir el mercado nacional y movilizar factores productivos.

Si bien se sostuvo el Consejo Federal de la Vivienda, integrado por los institutos provinciales, la inserción de la política sectorial en una estrategia global implicó de hecho una recentralización: la ejecución de los proyectos se sostuvo localmente, pero su diseño y aprobación, y sobre todo el manejo de los fondos, se concentró en muy alta medida en el *Ministerio de Planificación Federal*<sup>46</sup>, convertido en un mega ámbito de la OP: como correlato de una división tradicional de la infraestructura, la económica tradicionalmente se concentró en el legendario MOP, en esta etapa subordinado al MPF, mientras la infraestructura social mantuvo en principio su asociación con Desarrollo Social. En el gobierno de N. Kirchner esta separación persistió en el organigrama, pero muchos proyectos de vivienda fueron progresivamente absorbidos por el MPF.

En suma, la política de vivienda en el largo plazo involucra una combinatoria de opciones contrastadas, mucho más que una alternancia de movimientos pendulares: la llamada “concepción social”, que en general se asocia al *subsidio a la oferta* de conjuntos por parte de las empresas, se puede oponer al paradigma de financiamiento a la *demanda*, que implica facilitación de crédito a las familias para elegir su solución en el mercado. Pero esta opción se superpone con la orientación federal o centralizada de los recursos, los diseños arquitectónicos y la gestión de fondos, que puede reconocerse definió etapas desde que Perón instaló la Dirección de Vivienda en su primer gobierno.

La complejidad no termina aquí: el problema del uso del espacio urbano –últimamente categorizado como ordenamiento territorial-, generó a su vez distintos modelos posibles, no sólo arquitectónico-urbanísticos, sino desde la situación jurídica de la propiedad. Pero la dialéctica más significativa para nosotros, está resumida en una entrevista a un funcionario bonaerense obtenida en la citada tesis de Del Río, cuyo pasaje central dice:

*“...hay un **problema en el enfoque** de la política de vivienda, que no es una política de vivienda, **es una política del sector de la construcción**, más economicista y productivista que política de vivienda...”*

(Entrevista N° 9 Funcionario Provincial, 2011. EN: Del Río, op.cit. -negrita del autor-)

Algunos testimonios recabados entre empresarios y funcionarios misioneros coinciden con esta calificación, que como se verá no se plantea como una distorsión, sino como un

---

<sup>46</sup> En la mayoría de los casos, los contratos con las empresas e incluso el pago de certificados se verificaba en Bs. As. (Del Río, 2012). El Ministerio de Planificación fue calificado por la prensa y analista como súper ministerio, dado que concentró las secretarías de energía, transporte, y OP, controlando de este modo todo el espectro de la infraestructura.

asumido valor central, dado el rol asignado a las pymes constructoras como promotoras de empleo y motorizadas de actividad económica...

En la citada Evaluación del FONAVI (2000), hay un cuadro de coeficientes, porcentajes de los fondos que correspondieron a los distritos del país, y no es un dato menor que a Misiones le tocó uno de los más altos (4,7%), similar al de Corrientes (4.95%) y Chaco (4.60%), y sólo inferior al de Córdoba (5.65 %), fuera obviamente del de la Pcia. de Bs. As. (14.50%). Esta atención diferencial bien puede responder en parte al crecimiento demográfico y la urbanización de la población del NEA en el período, pero la historia institucional de Misiones en este campo, con fuertes similitudes con la chaqueña, creemos explica la necesidad de remontar del déficit desde “más atrás”: de hecho el Instituto Provincial de Vivienda ( IPRODHA), al igual que el de Chaco, surgió en pleno proceso, a fines de los 70's, y como veremos las dificultades económicas y políticas limitaron mucho la erección de barrios hasta comienzos del S XXI.

Retomar el déficit desde atrás es una expresión muy sintomática a su vez en infraestructura física-económica, donde la situación periférica y la comentada provincialización tardía, generaron una clara postergación en inversiones, que a vez – como es conocido-, tiene importantes rémoras a nivel nacional.

Cuando la inversión ferroviaria comenzaba a declinar, la generación de “polos productivos estratégicos” en la segunda mitad del siglo, mayoritariamente extractivos, profundizó la necesidad de conexión vial. El contraste entre la escasez de capital y la demanda de infraestructura – en plena vigencia un siglo después del primer ferrocarril, obligó a apelar a nuevos recursos financieros y espacios institucionales.

En 1947 se sancionó la Ley de Obra Pública, que cubrió un vacío normativo, teniendo en cuenta que aún regía la primera, de 1876. La principal diferencia incorporada por el peronismo en una de sus primeras iniciativas legislativas, está en la definición misma consagrada en el art 1º, que restringió la OP a los bienes o servicios encarados por el estado<sup>47</sup>. Esta limitación a la impronta estatal –luego muy criticada-, en principio excluía los llamados contratos de “dirección interesada” o “concesión de obra pública”, característicos del desarrollo ferroviario del S XIX. Por otro lado, si bien se puntualizan las condiciones de licitación y condiciones contractuales, no se contempla otra forma de financiación que no proviniera de los fondos del tesoro nacional.

---

<sup>47</sup> El art. 1º reza .... “*considérase obra pública nacional toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación, a excepción de los efectuados con subsidios, que se regirán por ley especial, y las construcciones militares*”....

Esta exclusividad comenzó a quebrarse cuando se inauguró el sistema de peajes mediante la ley de 1967. Este paso significativo formaría parte de la propuesta inicial de obras cruciales, como el *Complejo Ferroviario Zárate Brazo Largo* (CZBL). Este mega emprendimiento, junto al *Túnel Subfluvial Paraná-Santa Fé*, el *Puente Corrientes-Resistencia*, la *Central Chocón Cerros Colorados*, *Salto Grande*, e importantes tramos de rutas nacionales, son parte esencial de una etapa que bien puede considerarse como punto de inflexión, en dos aspectos esenciales: a) el protagonismo de ingenieros y empresarios argentinos en proyectos y licitaciones de gran escala; b) la utilización de concesiones, otorgando a las firmas la de operación de rutas, puentes y grandes sistemas.

En el caso del conocido CZBL, crucial para la integración de la Mesopotamia, una licitación conflictiva y sujeta a marchas y contramarchas, se resolvió cuando se logró convergencia entre los espacios clave del estado (DNV, MOSP) con las corporaciones empresariales: en un contexto de “desarrollismo nacionalista”, que entre otras cosas inauguró el conocido “compre nacional”: el proyecto y ejecución del complejo sería gestionado y controlado por la DNV, y en la licitación para contratistas hubo un estímulo definido a empresas nacionales. Surgieron presiones externas, como la del embajador de Alemania, que reclamaba igualdad para firmas extranjeras y consideraba indispensable apelar al prestigio de constructoras consolidadas a nivel internacional (como la alemana *Hochtief AG*, que había conseguido incluso financiamiento atado a su participación). Paralelamente se alzaron voces en la prensa contra el “estatismo formal”, centradas especialmente en el problema de financiamiento: este mega emprendimiento se financiaría con emisión de bonos, aporte externo con garantía estatal, y recuperación a mediano plazo mediante el sistema de peajes. (Ferrer, Rougier, 2010)<sup>48</sup>

El tristemente célebre *Proceso de Reconstrucción Nacional*, tuvo entre sus pilares enarbolados la inversión en infraestructura vial, cuyo saldo más notorio son las primeras autopistas, apoyadas en concesiones de peaje que para las investigaciones del equipo de A. Castellani son un ejemplo muy claro de constitución de ámbitos privilegiados de acumulación. La investigación de Lucas D. Iramain focaliza las concesiones entre 1976 y 1981, a partir de las memorias anuales de la DNV y el análisis del presupuesto nacional: el primer elemento saliente son las oscilaciones del presupuesto, aunque en la primera

---

<sup>48</sup> En *La historia de Zárate Brazo Largo*, el historiador Marcelo Rougier y el muy citado economista Aldo Ferrer, realizaron una contribución inusual, no sólo a una temática empresarial poco abordada, sino a la postergada discusión sobre el desarrollo. La obra es a su vez testimonial, porque el mismo Ferrer fue protagonista central como ministro de OP. Las conclusiones están asociadas a una dialéctica entre el que llaman “estado impotente” y el “estado desarrollista”.

etapa del proceso se produce un sensible incremento de la inversión respecto a la primera mitad de la década. En este sentido, apela a la interesante tesis de J. Schvarzer, la “expansión económica del estado subsidiario”, que apunta a la paradoja de la fuerte intervención estatal en medio de un discurso fuertemente liberal: vemos aquí una clave, no sólo por la necesidad de tomar distancia de la mirada “pendular”<sup>49</sup> sobre las etapas de política económica argentina, sino por las prioridades surgidas de la presión sectorial. En nota al pie Iramain rescata una polémica entre José A. Martínez de Hoz y Roberto Alemann –a quien secundaba una parte importante de las FF. AA.-, en torno al gasto público: mientras el ministro promovía la reducción del gasto, el economista que sería su sucesor en la segunda etapa del proceso –luego del interregno Lorenzo Sigaut, célebre por la devaluación de 1981-, alentó la inversión en infraestructura.

Iramain encuentra que la intensa actividad reglamentaria del proceso sobre OP vial, ya desde el inicio de la gestión, se orientó a favorecer a contratistas. Para esto se habilitaron fondos a la DNV para saldar deudas con las firmas, se movilizaron concesiones de peaje por más de 13.000 km y se reconoció un enorme espectro de mayores costos: se incluyen las demoras por provisión de insumos o materias primas, e incluso la baja de productividad laboral, encuadrada como “improductividad de la mano de obra”. Este repertorio de instrumentos pro eliminación del riesgo, que parece inagotable, deja pocas dudas respecto a la presencia de una cuasi renta de privilegio. Para demostrar esta situación el autor apela al ranking de empresas y sus cambios de corto plazo, y los balances monitoreados por la *Inspección General de Justicia*: este indicador habla de márgenes de más del 40% (que como se verá superan la media), mientras que el panel de líderes se duplicó de 3 a 6, entre el 76 y el 79<sup>50</sup>. No obstante, la posición relativa de las firmas en el ranking cambia radicalmente en el lapso, lo que hace pensar en cierto carácter giratorio de la acumulación de corto plazo, en un marco general de una renta de privilegio inequívoca, que puede a la vez entenderse como fundacional: más allá de que la mayoría

---

<sup>49</sup> Persiste en algunos abordajes la idea de una oscilación de largo plazo entre liberalismo y nacionalismo en la política económica argentina. Si bien se asume que el tenebroso PRN tiene entre sus principales propósitos fundacionales la instalación de pautas neoliberales, como la subsidiariedad del estado y la desregulación financiera, quebrando una etapa de más de medio siglo de proteccionismo industrialista e intervención estatal, el mismo régimen produjo un giro reflejado en la severa devaluación de Sigaut. Este giro se combinó con el reforzamiento de la presencia estatal en áreas estratégicas, una reedición atenuada del compra nacional y el déficit fiscal.

<sup>50</sup> En la cúpula se señalan holdings muy conocidos: *B. Roggio*, *Techint*, *Supercemento*, *Vialco*, *EACA* (Empresa Argentina de Cemento Armado), *Impresit-Sideco*, *Albano*. Esta última junto a *Techint*, construyeron el *Zárate Brazo Largo*; *EACA*, junto a *Sideco* y *Girola*, harían el *Puente Posadas-Encarnación*; *Vialco* y *Decovial*, varios tramos de la costosa ruta 3; *B. Roggio*, el camino de cintura de Córdoba. (Iramain EN: Castellani, 2012: cap 2)

de estas grandes empresas tenía muchos años de antigüedad cuando se beneficiaron con estos contratos, se consolidaría progresivamente por un lado el mecanismo de peaje, y por otro la generación de proyectos de gran escala.

La crisis de la deuda que acompañó la crucial recuperación de la democracia limitó sensiblemente la inversión pública durante el gobierno de Alfonsín, por lo que es rescatado mucho más por los pasos institucionales y culturales que por las huellas físicas. Los mecanismos de actualización de contratos como la “cláusula de mayores costos” o “ajuste alzado”, fueron limitadas, y se suspendieron diversos proyectos<sup>51</sup>.

Sin duda la década de los 90’s implicó un punto de inflexión estructural: la tan comentada ola privatizante tuvo un correlato menos conocido pero muy crucial en las concesiones viales. En 1990 se otorgaron 18 corredores viales bajo el paraguas de la ley de 1967, cuya aplicación se suponía vencida simplemente por haberse suspendido el cobro de los contados casos vigentes al estallar la crisis hiperinflacionaria de 1989. La reinauguración y nueva negociación de las tarifas bajo el régimen de convertibilidad, permitió aplicar el valor de 1 dólar cada 100 km, bajando sensiblemente el clásico de 1,5 u\$s (Julieta Pesce, 2007). No obstante, las empresas lograron una cláusula de indexación -cuando la Ley de Convertibilidad lo prohibía-, que les permitió acercar precios al valor histórico, dado que la estabilidad monetaria de una década paradójicamente no impidió que se atrasaran valores relativos<sup>52</sup>. Se otorgaron 9000 km bajo la “modalidad onerosa” -peaje sin subvención-, que pese a tener como contraparte la obligación de las concesionarias de repavimentar íntegramente, generaron amplias reacciones sociales y sectoriales: hubo manifestaciones en todo el país, especialmente de transportistas, y se hizo popular la oblea “no al peaje”. La indexación en un contexto de muy relativa actualización de ingresos multiplicó el conflicto, lo que hizo que se instalara progresivamente el subsidio.

En 1995-2001 se verifica entonces un segundo proceso de negociación, volviéndose sobre la necesidad de recursos fiscales. En el 1999 el cuadro se complejizó con subsidios al transporte y descuentos tarifarios, que obligaron a nuevas compensaciones a los concesionarios. De este modo, en plena “inflación cero”, la tarifa subiría nada menos que

---

<sup>51</sup> Paradójicamente, la fuerte restricción del contratismo y el “compre nacional” generó en algunos casos puntuales un impulso a la competitividad internacional. Las calificaciones y antecedentes de la participación en obras de envergadura como *Chocón, Alicurá, Yacyretá* y otras, permitió a firmas como *IMPESA* y *Techint* competir exitosamente en el exterior. (Gutierrez, 2013)

<sup>52</sup> La inestabilidad macroeconómica argentina tiene tal profundidad, que aún en lapsos de muy rígida convertibilidad -con imposibilidad de emisión- el encarecimiento de costos en dólares genera una inflación en dólares por encima obviamente de la internacional, debido a un círculo vicioso entre el encarecimiento en dólares de diversos bienes y servicios, y la natural presión por ajustar salarios.

70% entre 1991 y 99, y 50% entre 1999 y 2001: los ingresos totales de las concesionarias serían de 2780 millones de dólares, de los cuales 1152 millones, esto es nada menos que el 41% correspondían a compensaciones.<sup>53</sup> Las empresas, en puja recurrente con el estado, alegaron una caída sensible de los valores reales en la segunda etapa, como justificación de una profundización de la compensación, pero cabe considerar que la crisis de la convertibilidad alteró sensiblemente prácticamente todos los valores de la economía. En función de este cuadro el gobierno de De la Rúa estableció un fondo fiduciario, y luego tasa sobre gasoil en el 2001. Esto cierra de algún modo el ciclo, ya que el punto de partida es sin duda la desfinanciación de la DNV (Fondo Nacional de Vialidad), que requería tasas sobre combustibles y cubiertas, y con toda lógica J. Pesce plantea que el punto de llegada fue mucho peor, porque Vialidad quedó más desfinanciada, debiendo afrontar – muy precariamente- los corredores no concesionados, y es muy interesante resaltar la crítica sobre la pérdida de capacidad estratégica de las rutas.

Pero más allá de los detalles burocráticos, los cambios en la forma de intervención esconden un fondo de una renta abultada, poco justificable: cuando hubo concesiones onerosas, por los montos estipulados; cuando hubo subsidios o compensaciones, porque pueden considerarse en general exageradas. Pesce no utiliza el concepto de *ámbitos privilegiados de acumulación*, pero el modelo es perfectamente aplicable, sobre todo confirma la renta desproporcionada con indicadores cuantitativos. Platea uno muy significativo como la relación entre valor económico de construcción y mantenimiento de cada kilómetro y el costo para el estado -que incluye los descuentos de tarifas a los transportistas-, que cuyo cálculo excede nuestro alcance.

El gobierno de Néstor Kirchner encaró por su parte una nueva negociación, obviamente impulsada por las severas alteraciones de la devaluación y pesificación parcial consecuente. Pesce considera que esta última fase ratifica el título del artículo – “Reformas que quedan a mitad de camino”-, por haberse anunciado cambios estructurales en el sistema que –por enésima vez- quedaron postergados.

El 2003 sería uno de los puntos de inflexión más trascendentes de la historia económica argentina, no sólo por la acelerada superación de una crisis muy profunda y severa, sino por la impronta de la presidencia de Néstor Kirchner: pese a haberse instalado con un margen bajo de votos –a partir de la defección de Carlos Menem en la segunda vuelta-, y una dependencia inicial del capital político de Eduardo Duhalde, este ex gobernador de

---

<sup>53</sup> Este incremento notable en dólares -que superó el IPC y el ICC- se produjo porque se había estipulado incorporar la tasa Libor.

la provincia menos poblada del país, relativamente marginal en la estructura del PJ nacional, lograría construir poder y obtener popularidad rápidamente.

La caracterización de Néstor y su gobierno produjeron un importante caudal de escritos teórico-políticos. Nicolas Grimaldi en su tesis doctoral sobre la crucial disputa por la renta agraria a comienzos de siglo (2018), dedica un apartado a la discusión sobre NK, y luego de analizar críticamente un amplio espectro de perspectivas –donde predomina el poco prolífico concepto de “populismo”–, se detiene en las que enfatizan las políticas públicas, preguntándose por el uso de los recursos y la representación de intereses. De aquí surge la caracterización de los diversos gobiernos latinoamericanos del período como “*progresistas*” o “*post neoliberales*”. Esta última categoría nos resulta central, porque en Misiones se hace recurrente en el discurso y las iniciativas renovadoras, la contraposición con las políticas de los 90’s. Como parte central de estas políticas, la OP requiere escrutinio.

Mónica Peralta Ramos, en el libro citado *La Economía Argentina: poder y clases sociales (1930-2006)* (2007), construye una explicación muy atendible de las últimas crisis (1989-2001), no limitada a la causalidad macroeconómica sino planteada desde las alianzas y conflictos internos de la burguesía argentina. Las oscilaciones del tipo de cambio y las condiciones financieras movilizaron pujas sectoriales que bien pueden considerarse feroces: en la hiperinflación del último lapso de la presidencia de Alfonsín la fuerte devaluación generó condiciones muy favorables a la agroexportación, pero las corporaciones rompieron con el gobierno por las retenciones y la crisis de crédito provocada por altas tasas que competían con la divisa. Los bancos y operadores financieros aprovecharon cíclicamente las alternancias de tasas y cambio para la clásica “bicicleta financiera”, aunque esto no impediría algunos quebrantos. Puede decirse que la peor parte la llevarían los manufactureros y los contratistas del estado, dada la suspensión de obras y las severas dificultades de actualización ante la postergación de liquidaciones: como veremos la Cámara A. de la Construcción profundizaría su crítica en las sucesivas convenciones, que como suele ocurrir son mucho menos explícitas con la suerte de los contratos públicos que con la situación general.

En la crisis del 2001 las condiciones fueron en cierto modo opuestas, desde que la profunda sobrevaluación del peso y la suspensión del crédito generaron una depresión sólo comparable a la de los 1930’s. La devaluación asumida por el gobierno de Duhalde llevó la pauta cambiaria a de 1/1 a 1/3, lo que generó la crucial necesidad de pesificación de las deudas, teniendo especialmente en cuenta el enorme peso del endeudamiento en

dólares de empresas, cooperativas y gobiernos provinciales y locales. Esta pesificación generó una puja intensa de prácticamente todos los sectores del capital entre sí y obviamente con los acreedores.

El planteo fundacional del gobierno de Kirchner –que pese al bajo caudal electoral se vio favorecido por la normalización política y los acuerdos interpartidarios-, se apoyó en la renegociación con acreedores privados, aprovechando la situación de default con los organismos multilaterales decretada en medio de la crisis<sup>54</sup>. Peralta Ramos no utiliza el concepto de ámbitos privilegiados, pero señala una renta desproporcionada en casos como los operadores financieros. N. Kirchner se instalaría como un líder que anteponía la política al interés económico, y de este modo encarnó varios enfrentamientos con grupos empresariales, apoyados sobre todo en el control de precios o la presunta retracción de la oferta de bienes cruciales por parte de las empresas: el primer caso fue Shell, luego los supermercados Cotto, y el mercado de Liniers (por el caso de la carne vacuna).

Esta arremetida no incluyó a los contratistas del estado y las constructoras, que p. ej en el caso de los peajes consiguieron como vimos arriba una renegociación favorable, o la perduración de la renta diferencial. Un referente central de la *CAMARCO*, Julio C. Crivelli<sup>55</sup>, con participación sostenida como conferencista en diversos foros, planteaba en una de ellas en el *XIV Congreso Argentino de Vialidad y Tránsito* (septiembre de 2005), la imperiosa necesidad de una estructura institucional para vialidad:

... “Ese marco institucional se basa en los siguientes principios:

- **Concentración administrativa en la figura de una nueva Dirección Nacional de Vialidad administrada por un directorio independiente o Planificación dinámica que integre a los actores reales de la economía y que ponga la vialidad al servicio de la producción y el comercio dejando de lado definitivamente cuestiones de política electoral.**

- **Financiación independiente y garantizada que permitan un flujo inalterable a 30 años. o Gestión privada en la ejecución, operación y mantenimiento tanto de la red existente como de los nuevos proyectos, con contratos de gran porte y larga duración sobre la base de cadenas de valor que organicen la actividad vial.**

- **Nueva ley vial que de marco normativo a todo lo precedente y que brinde seguridad jurídica suficiente para que el sector privado se involucre profundamente en el compromiso...**” (C. Crivelli, 2005)

---

<sup>54</sup> Esta crucial decisión la tomó paradójicamente uno de los fugaces gobiernos interinos –el de A. Rodríguez Saa-, en su asunción ante el Congreso, recordada por haber generado cierta euforia en medio de la mayor crisis de legitimidad de la dirigencia política en la historia contemporánea.

<sup>55</sup> Este conocido abogado, con larga experiencia en el sector, fue el único presidente de la *CAMARCO* no titular de una empresa privada, cuando con la crisis producida por la llamada causa de los cuadernos fue procesado el entonces titular G. Weiss, y se abrió un lapso de transición. Crivelli difundió la posición de la cámara en diversas conferencias y videos

A partir de una dura crítica a la división de las instituciones, ... “*Aunque parezca increíble, coexisten en nuestro país en la jurisdicción federal dos organismos viales, la Dirección Nacional de Vialidad y el Órgano de Control de Concesiones Viales...*”, esta voz muy autorizada –y a la vez con cierto anclaje académico- del sector privado, propone claramente una estructura que diera certeza a la inversión privada, y la unificación fortaleciendo la DNV con un directorio independiente y financiación asegurada.

Fue bastante comentada por la prensa la salida del Ministro de Economía, R. Lavagna, luego de denunciar públicamente (aunque no judicialmente) la “cartelización de la obra pública”, actitud que fue respondida por el presidente con una felicitación a la Cámara “por su compromiso con el país”. (2007: p.438)

Existía una fuerte puja de Lavagna –que habiendo sido ministro de Duhalde se consideraba con derecho a ser reconocido como piloto de tormentas-, y el Ministro de Planificación, Julio De Vido, que había concentrado enorme poder: en nota al pie, P. Ramos se detiene en el peso relativo del presupuesto asignado a este mega ministerio, vs. el de Economía: 10.459 millones contra 1.741,8 millones. De todos modos la denuncia de Lavagna fue en gran medida premonitoria, porque a partir de escándalos inicialmente más mediáticos que judiciales –aunque luego se acumularon decenas de expedientes-, el privilegio a las constructoras sería una verdadera espada de Damocles para las tres presidencias del período kirchnerista.

Una revitalizada prensa de investigación tomaría como eje casos de corrupción crecientemente resonantes, lo que resulta explicable teniendo en cuenta la fuerte carga valorativa contra la “clase política” luego de la crisis del 2001. El primer caso que movilizó parcialmente la opinión pública fue el conocido como *Skanska*, una firma constructora de origen sueco de las más grandes del mundo, que ganó la licitación para construir la ampliación del gasoducto noroeste, y admitió ante la justicia haber pagado “comisiones indebidas” a través de facturas apócrifas. Que esta prestigiosa firma, en su momento de 17 mil millones de dólares de facturación anual y unos 52 mil empleados, confesara abiertamente una coima de gran escala, no podía pasar desapercibido. En “*El Club K de la Obra Pública. Skanska, un caso*” (2007), el periodista Pablo Abiad analiza centralmente el proceso abierto por el juez López Biscayart, especialista en evasión impositiva, que apuntó a desentrañar una enorme red de facturación apócrifa en las que estaban incluidas 23 sociedades diferentes de diferentes rubros.

El acceso a un espectro de fuentes judiciales, que incluyen hasta transcripciones de escuchas telefónicas, permite a Abiad una pormenorización sobre el funcionamiento de

un mecanismo que enlaza el blanqueo de los montos de la coima, el otorgamiento de contratos y el sobreprecio, que el autor considera “bastante difundido”. Concluye que:

.... *“Las empresas que se ponen de acuerdo en simular que compiten para construirle a la Nación un plan de viviendas, una autopista o un gasoducto no coimean a un ministro para que les entregue en bandeja una licitación. El trato consiste en que el Estado les pague de más para que la que resultó favorecida en esa oportunidad se quede con la ganancia que le corresponda, para que el funcionario que interviene tenga su incentivo y para que la diferencia - los 5 por sobre el precio – retorne al ministerio que organizó la inversión. El soborno es un estímulo para untar el bolsillo del funcionario, el sobreprecio hace a la obra. El sobreprecio es el sistema.”* (Abiad, 2007, pág. 12)

Fuera del análisis metodológico de la investigación periodística, que suele tener importante carga valorativa -reflejada claramente p. ej en éste y otros títulos, los diversos datos de este libro sobre un proceso judicial concreto –con varios detenidos- son un saldo aprovechable. Pero la esperable ausencia de un trazado contextual y un marco teórico deja pendiente una explicación histórica, teniendo en cuenta la cercanía de la severa crisis del 2001 y el proceso político-judicial abierto posteriormente.

Al año siguiente de la emergencia del caso Skanska, el conocido periodista Luis Majul lanzaba su libro “El Dueño”, dirigido a demostrar que Néstor Kirchner habría sido el presidente con más poder de toda la historia argentina. De este modo, buena parte de la línea argumental se concentra en explicar una construcción de poder, que parte de la situación de transición y baja legitimidad de los jefes de estado para culminar en “el dueño”, entendido como el gran patrón. Como muestra de debilidad teórica y contextual, el mismo autor publicó en 1994 *Los Dueños de la Argentina*”, ensayo que como reza el subtítulo pretendía poner en evidencia los secretos del verdadero poder, ligado a los grandes empresarios vernáculos.

Si bien puede pensarse que en la década del 2000 la política ganó espacio de poder frente a la economía, o en otros términos que el poder real y el formal experimentaron una convergencia a partir del 2003, el concepto de “dueño” invoca no sólo el control sino la apropiación, porque incluso se propone que NK fue “el presidente más rico de la historia argentina”. Pero el libro de Majul en el mejor de los casos puede contribuir con datos y testimonios<sup>56</sup> al análisis de la relación estado-empresas-gobierno en la construcción política del kirchnerismo: partiendo del manejo del Banco de Santa Cruz como

---

<sup>56</sup> El libro incluye una desgravación de las entrevistas a cada uno de los empresarios, al final de cada capítulo.

governador, una llave para oxigenar las deudas de los empresarios locales, se crearon importantes lazos con una burguesía muy debilitada por la crisis económica<sup>57</sup>.

En este esquema se inscribe el surgimiento y rápida consolidación de espacios empresariales clave, que sin duda podemos considerar como ámbitos privilegiados de acumulación: el *Grupo Indalo*, de Cristóbal López<sup>58</sup>, en el ámbito petrolero y los Casinos; la familia Eskenazi en los bancos privatizados y nada menos que *YPF*; los Cirigliano y las concesiones clave de transporte público; y finalmente: *Relats*, *JCR Construcciones*, Lázaro Baez y su *Austral Construcciones*, y *Electroingeniería*, de G. Ferreyra y O. Acosta... en la obra pública...

Para la historia económica y empresarial, los casos de Austral C. y Electroingeniería tienen menos relevancia por los escándalos judiciales-mediáticos, que por el hecho de ser consideradas en el ambiente como “advenedizas”, de escasa trayectoria, o “infladas políticamente”. No por casualidad la *CAMARCO* publicó luego de la emergencia de los primeros casos públicos de corrupción, un informe titulado “Nacieron son y serán constructoras”, que como claramente reza el título apunta a rescatar la estirpe de las firmas consolidadas como sello distintivo del sector.

El folleto, publicado en 2012, surge de un largo estudio del Observatorio Pyme, producto del convenio entre esta institución y la *CAMARCO*. A partir de un breve itinerario de interrogantes clave, como la profesionalidad de la conducción –o la presencia de gerentes–, la incorporación de tecnologías, la capacitación de RR HH, normas de calidad, búsqueda de calificación, etc. En las conclusiones se asocia este “ADN” constructor a las respuestas mayoritariamente favorables a los indicadores planteados. Así, se presenta una correspondencia entre las variables incluidas en la best practice, y la raigambre de las firmas.

En 2017, Luis Gasulla publicó *El Negocio Político de la Obra Pública*, de algún modo como un intento de síntesis comprensiva del largo proceso de contratismo. El subtítulo da cuenta de esta intención de explicación global: “De la patria contratista a Menem. De

---

<sup>57</sup> Cabe recordar que el recurso del manejo de las deudas de empresarios con bancos provinciales no fue inaugurado en modo alguno por NK, al punto de que por ejemplo la privatización del Banco P de Misiones, implicó la licuación o cancelación de muchos créditos locales.

<sup>58</sup> El trabajo de Majul apela muy frecuentemente a comillados de presuntos diálogos de NFK. En torno al Banco se relatan muchos casos de perdón a las deudas de empresarios; en el caso de Cristóbal López se reconstruye una presión para que consiguiera un contrato privado, dando instrucciones a De Vido: “-Julio, llámame ahora mismo a la gente de Pérez Companc. Deciles que, si no le adjudican el negocio al señor López, no pisan más esta provincia..” (2007: p. 44). En el capítulo siguiente “El Enojo”, se aborda la presión sobre Aníbal Velázquez –jefe de gobierno de CABA– para que otorgara licencias para Casinos a C. López.

los noventa a Kirchner. De CFK a Macri”. A partir de un racconto de relaciones cruzadas entre exponentes de peso de la construcción con gobiernos opuestos radicalmente, este periodista adelanta una conclusión directa: los negocios “no tienen ideología”.

El acerto algo perogrullesco recorre cada pasaje de un largo ensayo, cuyo desorden cronológico y relaciones causales muy aleatorias confirman la dificultad comentada de la investigación periodística. No obstante, una vez más, muchos datos son aprovechables, aunque la superposición de objetivos y supuestos, confirmados e imaginados, obliga a un cotejo constante: en el caso del conflicto desatado por la adjudicación de las mega centrales N. Kirchner y J. Ceppernic sobre el Río Santa Cruz un pasaje reza: ... “*En las altas esferas del mundo de la obra pública aseguran que la empresa de origen italiano (Panedile), fue el ganador real en las represas...*” (2017: p. El resultado de la licitación es un dato objetivo obtenible, y queda claro que la UTE conformada por *Camargo SA-Corporación Americana SA* y la transnacional mendocina *IMPESA* obtuvo el primer lugar. Gasulla en cambio acierta cuando plantea la presión política por otorgar los contratos a *Electroingeniería*, asociada a la sazón con la empresa china *Gezouba*. Si bien el financiamiento parcial chino podría gravitar a favor de esta última, *Electroingeniería* no contaba con calificaciones comparables a las de *IMPESA*.<sup>59</sup>

La explicación de este apartamiento del orden de prelación en el concurso de las grandes centrales hidroeléctricas de S. Cruz pasa inevitablemente por lo político: el caso de *Gezouba* se inscribe en la relación estratégica con China, que como se sabe incluyó la construcción de una base y un empréstito de escala; la relación con *Electroingeniería* puede entenderse como una alianza política: tanto esta firma como sus derivadas, y especialmente *Vialco* (concesionaria reciente de corredores viales), firmaron contratos de escala muy diferencial a partir de 2003<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> A partir de la investigación que dio lugar a la tesis de maestría, realizada entre 1996 y 2001, hice varias visitas ex –post a la firma en Godoy Cruz (Mza), y en la última –realizada en el 2013- fui testigo indirecto de la furia de Enrique Pescarmona –cuyos gritos se escuchaban en los pasillos- por el otorgamiento de los contratos de estas centrales clave a “los chinos”, atribuido a la mano del ministro De Vido. El punto es crucial para la historia empresarial, dado que *IMPESA*, con indudable competitividad a nivel mundial, transfirió tecnología a *Gezouba* entre 1998 y 2000, y el favoritismo a *Electroingeniería* –que sirvió para justificar la defensa de la industria nacional- puede considerarse como violación de estrictas pautas de calificación en este tipo de contratos.

<sup>60</sup> Majul asegura que desde que Kirchner asumió como Presidente, la facturación de *Electroingeniería* creció el 400%, de 42 millones de dólares en 2004 a 290 millones de dólares en 2008. El mismo periodista se contradice parcialmente, porque vuelca datos que reflejan que esta empresa –iniciada como fabricante de tableros en 1977- se fue consolidando como transportadora de electricidad en los 90’s; luego asegura que tuvo un brusco ascenso en los últimos años.

Pese al énfasis constante de Gasulla en torno a la independencia de los negocios –lícitos e ilícitos- respecto de las banderías, hay que reparar en que el título del libro habla de “negocio político” de la OP, este concepto - no es aclarado en el ensayo- es clave para la presente tesis: planteamos centralmente un intercambio entre renta de privilegio, financiamiento de campañas y consenso electoral.

Menciona “dos fuentes cercanas al ex-presidente”, y una ratificación de Leonardo Farina (p.128), que apuntan a la presunta recaudación sistemática para gastos políticos ya en forma de cuota, prácticamente como una extorsión establecida. Tal como ocurre con la reconstrucción de otros mecanismos de corrupción, la presión por contribuciones aparece también en distritos como CABA –bajo conocida administración macrista-, la misma presidencia de Cambiemos, y la gobernación de Misiones en manos de Ramón Puerta, amigo personal de Macri.

Apelando a muchos datos erróneos y/o imprecisos, Gasulla reconstruye tres casos relacionados con Misiones, que analizaremos en profundidad por separado por tratarse de licitaciones en el ámbito provincial o con empresas locales: el proceso de la Represa Urugua-í, la Av. Costanera Monseñor Kemerer, y la participación exitosa de la empresa local Ing. Mercado en una licitación de viviendas en CABA. Cabe resumir aquí elementos que completan el cuadro nacional: el caso de la represa Urugua-í, ubicada cerca de la desembocadura del arroyo homónimo en el Paraná, reviste un especial interés personal, porque en el contrato participó la citada transnacional mendocina IMPSA, objeto de estudio de la tesis de maestría. Esta central de 120 MW –apta para picos de tensión- fue la primera en su tipo encarada por un estado provincial, y presentó otra novedad muy poco conocida: el mecanismo BOT (*built, operate and transfer*), que implica la retribución a las contratistas mediante la operación de la central. La omisión de este elemento medular provocó un error encadenado del periodista, que plantea la adjudicación con formato clásico y un sobreprecio “pese a la demora”, que en realidad se debe a ella: la postergación y los parates del contrato multiplicaron los mayores costos y lucro cesante de las firmas...

El proyecto de la costanera de Posadas es relativamente famoso, por la adjudicación a *IECSA*, en ese momento en manos de la familia Macri, y el cambio de domicilio del ex presidente hacia Misiones. Como veremos este fue un requisito de la reglamentación entonces vigente de la provincia, aunque la amistad gestada entre el entonces gobernador y MM lógicamente multiplicó las sospechas.

El triunfo de una empresa misionera en tres importantes licitaciones sucesivas en la Corporación Sur de CABA, genera suspicacia en la interpretación de Gasulla, principalmente por el hecho que la entidad estaba encabezada por Humberto Schiavonni, ex ministro de economía de Puerta, titular de la Entidad Yacyretá en la presidencia de Macri y actual senador de Cambiemos. La empresa Ing. Mercado ganó las tres licitaciones con precios muy inferiores a los competidores, lo que paradójicamente alimenta la duda periodística: ... *“Hasta la actualidad nadie ha explicado cómo (la constructora misionera) es capaz de construir por menos de sus competidoras...”* (...) *No es usual tampoco que una compañía ... con nula experiencia en la Ciudad de Buenos Aires se presente en tres concursos y los gane..”* (Gasulla, 2017: p. 175)

Este punto es medular, porque apuntamos a diferenciar en lo posible el mecanismo de competencia abierta, de la cartelización, el arreglo “bajo cuerda”, en general asociado al sobreprecio. Precisamente Gasulla plantea a modo de hipótesis que *“el sobreprecio es el sistema”*, pero como se plantea en la introducción, la historicidad de los procesos es para nosotros un elemento fundante, y no podemos escapar al intento de encontrar el momento en que se gestó o se profundizó un sistema que no tiene porqué considerarse *in limine* como eterno<sup>61</sup>. La idea conexas de que la obra pública es una caja de financiamiento político, puede suponerse igualmente como trascendente a toda etapa histórica, y un ensayo que como reza su título apunta a enlazar la patria contratista de los 60’s con el gobierno de Macri puede fácilmente confundir un problema que se entiende como “estructural”, con un especie de constante atemporal.

Esta mirada conlleva cierta contradicción, ya que –como suele ocurrir con la pesquisa periodística- se encara un problema que se considera como general desde una metodología de análisis coyuntural, anecdótica, bastante ajena al análisis contextual, o la explicación teórica.

La ponderación de la opinión pública en torno a la la mayor o menor transparencia de los contratos del estado, y la misma importancia de la infraestructura obviamente está lejos de ser constante: la intensa recuperación económica a partir del 2003 contribuyó junto a la estabilidad política a disipar la atmósfera de juicio político generalizado instalada con

---

<sup>61</sup> Uno de nuestros principales testimoniantes –el ing. Z.Z.- es gerente de la citada firma, lo que permite puntualizar sobre los procesos concretos vividos por la empresa, complementados por la experiencia de Z.Z. en el estado provincial: pudimos recopilar algunos de los varios casos de participación de empresas provinciales fuera de su distrito, lo que en principio implica una competencia ajena a los lazos políticos y corporativos...

las asambleas populares en el 2001. Como planteamos en la introducción, el cemento puede pensarse como un buen antídoto para esta situación política, sobre todo por la visibilidad de las obras, casi inmediata a un escepticismo generalizado.

Como veremos en el próximo apartado, las muy comentadas “tasas chinas”, que marcaron el notable crecimiento post 2003, tenían como ingrediente central una expansión aún mayor del sector de la construcción, que lo instaló en los ámbitos corporativos como uno de los más importantes de su historia. El presupuesto para OP en el ámbito nacional y los provinciales, tuvieron una expansión enorme paralela como motor central de este proceso, y como comentamos arriba hasta el 2006-7 fue escasa la atención mediática sobre la existencia de corrupción.

La eficiencia del gasto público moviliza todavía menor preocupación, aún en los analistas económicos y el debate político –por cierto escaso como tal-. Más allá de que sea acertada la correlación entre bienestar, empleabilidad, consumo, “calentamiento de la economía” y baja atención hacia la corrupción, los indicadores sobre ella existen. (Treber, 2002)

Con las debidas precauciones sobre la validez de los datos y el conocido problema de la estabilidad monetaria, es relevante rescatar el intento de cotejar los costos estandarizados de algunos renglones de la infraestructura con los montos devengados por el estado en un determinado momento. El economista Federico Muñoz viene publicando en su cuenta de *twitter* varios cuadros que elaboró a partir de estos números, en la historia reciente. En un thread de julio de 2019 plantea que, contrariamente a lo presentado por la publicidad política de la presidencia de Macri, la inversión en infraestructura fue prácticamente la mitad de la de las presidencias kirchneristas, medida como porcentaje del PBI. (1,3% vs. 2,6%). Sin embargo, la cantidad de kilómetros de asfalto construidos en uno y otro caso no corresponde con esta diferencia de los gastos. En el cuadro --- puede observarse que el gasto deflactado, esto es quitando el efecto de la inflación, tiende a descender, mientras los despachos de asfalto medidos en toneladas (eje derecho del cuadro), tienen una tendencia inversa. Si se toma por ej. el gasto de 2013, es muy similar al de 2017 (ambos muy cercanos a la media), pero el despacho de este último año es casi un 50% mayor. El autor descarta que hayan existido alteraciones en el precio de este insumo clave a valores constantes, por lo cual con un simple cálculo aritmético se llega a la conclusión de que el gasto unitario descendió notablemente luego del 2016 en este rubro vial.

Cabe la posibilidad de que en el mismo lapso las provincias hubieran asumido la parte proporcional de la inversión vial, lo que haría que baje el gasto nacional sensiblemente.

Muñoz deja este punto abierto para futuras investigaciones, pero se inclina por la hipótesis de la eficiencia, o de otro modo la caída de los sobrepuestos

Gráfico N°1: inversión vial vs. despachos de asfalto.



Federico Muñoz (@fedefmya) (7 de junio. 2019) Recuperado de: <https://twitter.com/fedefmya/status/1137021817430913025/photo/1>

El cuadro final presentado por F. Muñoz, resume entonces esta hipótesis: el promedio de gasto por tonelada en asfalto vial en 2017 es el 66% del del promedio de 2008 a 2015, y el de 2018 es prácticamente el 60% (58,96%). Esta metodología podría aplicarse utilizando el presupuesto provincial, los presupuestos de obra, y los gastos efectivos en ejecución, pero esta indagación conlleva un acceso a datos por ahora no totalmente abierto. De cualquier modo, sobran indicios y testimonios que hablan de la presencia de “sobre gasto”.

Gráfico N° 2: gasto Vial por tonelada de cemento 2006-2016



FedericoMuñoz(@fedefmya) (7/06/19) Recuperado de: <https://twitter.com/fedefmya/status/1027543294727909376/photo/1>

## V. Tierra colorada amada pero asfaltada.

### V.1 La soledad el monte y las olas tecnoindustriales superpuestas

Como comentamos , Misiones tiene la paradoja de verse a sí misma como provincia primigenia o fundacional, siendo una de las más tardías en la conformación constitucional moderna (1953). Económicamente el llamado “frente extractivo”<sup>62</sup>, que consistió en la explotación itinerante de recursos forestales y yerbateros, se prolongó hasta bien avanzado el S XX. Este extractivismo aprovechó a la vez la tradicional conexión fluvial y la persistente marginalidad de la selva, que permitió la explotación precapitalista de mano de obra, y la depredación natural. (Abínzano, 1985; Jaume, 1990)

El redescubrimiento y rápida proliferación del cultivo yerbatero, se produjo en las primeras décadas del S XX, mientras que la plantación de pinos resinosos, que inauguraría un ciclo relativamente exitoso y sustentable de cultivo y procesamiento industrial, comenzaría en los años 1940's (Gutierrez, 2012). Las chacras comenzaron entonces a alternar o combinar los cultivos tradicionales con la forestación<sup>63</sup>, alentada por el impulso industrializador que significó la instalación de fábricas de papel y pasta celulósica: el puntapié inicial se daría con la instalación de *Celulosa Puerto Piray* (en pleno Alto Paraná, a 10 km de Eldorado), y varios años después la provincia motorizaría Papel Misionero, cuya apertura demoró más de 15 años. La cúspide fue sin dudas la erección de Alto Paraná en la localidad de Esperanza (a 40 km de Iguazú), que logró gran escala, al punto de prácticamente unir en un conglomerado localidades vecinas (Wanda y Libertad). (Gutierrez, C., 2011)

Los conocidos aserraderos –alrededor de 700 actualmente-, exhiben un amplio abanico de escala productiva y nivel técnico, y se puede hablar de clústers de magnitud, especialmente en Eldorado y Montecarlo (Observatorio Pymi, 2002). Sin embargo, hasta la década de los 70's eran en su gran mayoría pequeñas unidades con sistemas primitivos. Como sanciona un autor de referencia en historia forestal: *... "Otro porcentaje, alto porcentaje, son instalaciones intermedias. Están ya "en la era del diesel", pero todavía no se han incorporado al tiempo en que vivimos...* (Torres 1974: 61, cit. Por Gutierrez, 2008:23 –comillas del autor-). Esta conclusión alcanza para indicar la persistencia de la tecnología del vapor (de allí la expresión “otro porcentaje...”), que a su vez llegó a la

<sup>62</sup> Esta expresión fue acuñada por antropólogos como R. Abínzano (1985) F. Jaume (1990) en trabajos de referencia sobre la conformación de la región histórica

<sup>63</sup> La evolución de la superficie forestada en Misiones paso de 54. 662 ha. en 1970 a 184.192 ha. en 1979 (María Angélica Amable, Karina Dohmann, Liliana Mirta Rojas, 2014)

región recién a fines del S XIX. Pero a la par del uso relativamente incipiente del diesel para movimiento directo o alimentación de grupos electrógenos se superpuso a la incorporación de la electricidad: el sistema interconectado con una línea de 132 KV se inauguró justamente en el año 74, aunque obviamente buena parte de la generación siguió siendo termoeléctrica doméstica y de red. (Freaza, 2000)

Como paradoja consagratoria, buena parte del sistema de interconexión y transformación local no se actualizó desde los 70's, lo que produce crecientes complicaciones en los distritos del interior, con cortes cotidianos que condicionan severamente la actividad industrial. Los costos de energía son diferencialmente importantes, y como ocurre con la gran mayoría de los sectores, hay que hablar de un déficit sostenido –o arrastrado- de infraestructura, que como veremos solo se alivió en parte con la estructura vial.

Con la apertura democrática la foresto industria necesitó de la protección estatal, principalmente debido a la entrada de maderas chilenas, y a finales de la década del 80 las inversiones a largo plazo se fueron desacelerando por el contexto hiperinflacionario y la severa retracción del crédito.

En este contexto, la provincia durante la década del 80 impulsó el turismo, e intentó favorecer al pequeño productor yerbatero, pero los cambios de gobierno en 1987 y luego en 1991 dispararon una vez más la discontinuidad político-institucional característica, y se optó por abandonar estas y otras iniciativas, relativamente novedosas para las provincias del norte<sup>64</sup>.

Con la sobrevaloración del peso, Misiones sufrió de una profundización en las asimetrías con Brasil (Gutierrez, 2011). Paralelamente la desregulación que caracterizó a la década de 1990 también repercutió sobre el sector primario, afectando principalmente al productor yerbatero, proceso que luego desembocaría en el “tractorazo” del 2001.

El dólar barato y la estabilidad de los 90's habían favorecido la incorporación de tecnología para los aserraderos, pero a costa de adquisición de deuda que sería irremontable con el default y la devaluación. Esta situación llegó a comprometer al *Banco Provincia de Misiones*, luego convertido en un capítulo más de la ola privatizadora, junto a la Administración de Agua Potable (*APOS*), *Papel Misionero*, y el *Instituto Provincial de Seguro*.

De algún modo, el desarrollo de Misiones en el sentido geoeconómico de largo plazo, en otros términos la ocupación productiva reciente del espacio, puede periodizarse según la

---

<sup>64</sup> Algunas de ellas hasta el día de hoy renombradas, y con varios intentos de reactivación como las “Ñande Roga” (nuestra casa), iniciativa del gobierno radical de R. Barrios Arrechea.

disponibilidad de infraestructura: en el lapso inicial del frente extractivo, entre fines del S XX y comienzos del SXX, la conexión fluvial fue clave para la extracción de madera y yerba, y en menor medida cultivos agroindustriales como azúcar y los cítricos. (Gutierrez, 2012)

La conexión ferroviaria se verificaría recién en 1912<sup>65</sup>, y si bien quedaría limitada a Posadas y Apóstoles puede considerarse el punto de inflexión para una segunda fase: el ferrocarril facilitó la colonización yerbatera de Apóstoles y su entorno –ya con el cultivo en plena expansión–, conviviendo así las formaciones de carga con la jangada por casi medio siglo. La trabajosa apertura de las rutas nacionales a partir de 1950 y algunos enlaces locales fue concomitante con la expansión del área de cultivos agroindustriales – con la acelerada incorporación del tabaco, el arroz, el té y el tung–, y se vehiculizó el comienzo de la foresto industria apoyada en el pino implantado.

La esperada provincialización fue acompañada parcialmente por la infraestructura, pero los breves gobiernos, fuertemente condicionados por la inestabilidad política, son recordados tienen en general alguna obra significativa en pie, casi como su sinónimo: tal el caso de la administración desarrollista de R. Ayrault con obras como el Anfiteatro Manuel Ramírez y el asfaltado urbano en los principales núcleos, los primeros grandes pavimentos en rutas nacionales en los 60's, e incluso la culminación de la ruta 12 durante el proceso militar de 1976.

El asfaltado parcial de la ruta nacional 12, la interconexión eléctrica y la electrificación rural de la primera mitad de los 70's motorizaron la industria del aserrado, y el completamiento del enlace vial con Iguazú en la segunda mitad de la década del 1970 fue una clave para el polo papelero y la extensión de la foresto industria hacia el norte. Pero esta postergada infraestructura<sup>66</sup> a la vez inició el turismo en Cataratas y su zona de influencia.

Hubo que esperar hasta los 90's para integrar la zona centro, a partir del completamiento del asfaltado de la ruta nacional 14 hasta Alem. De este modo, la zona centro, que había sido vanguardia en el cultivo asociado por excelencia a la economía misionera, la yerba

---

<sup>65</sup> La conexión interna fue encarada mayoritariamente por la iniciativa privada: el ferrocarril de trocha angosta –*Decauville*– del ingenio San Juan, de Rudecindo Roca; el construido por el ingeniero Pastoriza que iba desde el río Paraná hasta la actual localidad de Wanda; y otro *Decauville*, el de Santa Inés, que movía la yerba del establecimiento propiedad de la familia Núñez; podemos incluir también el proyecto frustrado de tranvía para la ciudad de Posadas, ideado por la firma Barthe. Testimonio de Rafael Guillén, EN: *La Ingeniería en Misiones. Cien Años de Ingeniería Argentina*: pp. 38- 39.

<sup>66</sup> La hidrovía del Paraná permitió suplir en parte esta deficiencia, pero obviamente sólo en la franja lindante, por lo que la mayor parte del interior de la provincia requirió otro tipo de conexión para su viabilidad.

mate, cobraría un nuevo impulso. Y el enlace ferroviario que le había sido clave, se cerraba progresivamente con la política privatizadora...

No obstante, como suele ocurrir con los desfases entre factores en la historia económica argentina, la “ruta de la producción”, llegó y tarde para los colonos y cultivadores, porque en la segunda mitad de los 90’s un ciclo diferencial de superproducción produciría una baja histórica de precios

## V.2 El quiebre del siglo XXI

La división de los períodos en siglos todavía mueve aclaraciones hacia los inicios en historia, y si bien es difícil encontrar hechos económicos que cobren la entidad de acontecimientos, en el caso de Misiones el comienzo del S XX casi coincidió con el inicio del cultivo industrial yerbatero y la ubicación de este producto como central, mientras el del S XXI puede tomarse como de su repliegue.

La década del 90 se caracterizó (prácticamente desde sus primeros meses hasta su final) por la desregulación de las actividades productivas en distintos sectores de la economía nacional. La actividad yerbatera sufrió una serie de embates contra la regulación del precio de la hoja verde, desencadenando levantamientos de protesta en distintas zonas de la provincia, para culminar en largas jornadas de acampe en la capital, que comenzarían en el año 1999.

En 1991 había llegado a su fin la *CRYM* (Comisión Reguladora de la Yerba Mate), institución estatal creada en los 30’s para regular la actividad yerbatera. El efecto inmediato en los años que siguieron fue un descontrol hacia la sobreproducción que se venía manifestando: a partir de 1995 los precios del sector yerbatero comenzaron a caer de forma pronunciada, pasando de 0,19 centavos a 0,06 por kilogramo en 1999 (Rodríguez, 2013). Con el precio final estabilizado-dolarizado, la renta yerbatera se fue concentrando rápidamente en la región en pocas empresas industriales, los llamados “molineros” (Rodríguez, 2013)<sup>67</sup>. Los supermercados e hipermercados asimismo aumentaban sus márgenes de ganancias, dado su control acentuado sobre la cadena de comercialización. Este corrimiento a favor de la industrialización y la comercialización golpeó cada vez con mayor dureza al pequeño y mediano productor.

---

<sup>67</sup> Una autora local resume una conclusión ampliamente compartida: “El estado se había convertido en un interlocutor sordo, los productores se veían librados a las reglas de juego del mercado libre con las consecuencias sociales y económicas” (Schvorer, 2012).

Las protestas comenzaron a emerger en 1999, cuando se instalaron carpas en localidades de la provincia, y al costado de las rutas. Pero en el nuevo milenio, un conflicto que en principio parecía reducido al sector yerbatero y otros cultivos agroindustriales, se intensificó y a la vez se extendió progresivamente: como comentamos arriba la foresto industria sufrió la caída de consumo de la segunda mitad de los 90's y con créditos en dólares y retracción de exportación por el retraso cambiario se sumó a la crisis.

Como es conocido, en 2001 se cortó la cadena de pagos a nivel nacional, pero esta vez el estado estuvo lejos de poder asistir la tormenta del ámbito privado, especialmente por el sobreendeudamiento, que en la gran mayoría de las provincias tenía importantes stock en dólares. La insolvencia fiscal fue entonces a la vez el inicio y la gota que rebalsó el vaso: la apelación a cuasi monedas, como los Lecop, se utilizó inicialmente para suplir atrasos salariales en el sector público, pero rápidamente reemplazó el circulante (a un 75% de su valor).

En junio la plaza más emblemática de la ciudad de Posadas se colmó de tractores, muchos de ellos vetustos o inutilizados, que hicieron las veces de trinchera en un enfrentamiento cada vez más generalizado entre la sociedad y el gobierno. Frente a la casa de gobierno, y en prácticamente todas las plazas de la provincia, desfilaron representantes de muy diversos sectores, clamando por la renuncia –incluso el comparendo- de las autoridades<sup>68</sup>. Los logros de estas manifestaciones son un tanto difíciles de leer, aunque la ley de creación del Instituto Nacional de la Yerba Mate (*INYM*) en el 2002 fue un resultado concreto.

Se iniciaba entonces el nuevo milenio logrando la reincorporación de la tan añorada regulación estatal de los precios, una vieja solución para un problema que paradójicamente nunca ha perdido actualidad. Pero la novedad invocada en el subtítulo no se encuentra en el cierre de un nuevo ciclo de política agraria, sino en la generación de un nuevo escenario macroeconómico, con muchas aristas conocidas pero como veremos diferenciado, tanto en la situación como en la intervención política.

Si hay un punto de coincidencia unánime entre los historiadores es la inauguración de una etapa estatista-regulacionista-nacionalista luego del colapso de la Bolsa de Nueva York en 1929. Algo similar ocurre con la reaparición del liberalismo –para muchos neoliberalismo- con la crisis del petróleo de 1973 y el ascenso de Margaret Thatcher y Ronald Regan en Gran Bretaña y EE. UU. Pero el nivel de coincidencia baja notablemente

---

<sup>68</sup> En algunas localidades se improvisaron juicios populares al gobernador, diputados, intendentes y concejales, enumerando sus culpas y condenas.

con la ubicación del momento de caída del *reagan-tatcherismo*, en gran medida porque la era de Bill Clinton y Tony Blair fue mucho más ecléctica que los 30's, con clara inercia de los principios liberales ortodoxos, pero también porque los matices regionales en el mundo hablan de una gran diversidad.<sup>69</sup>

En Argentina, la dictadura del “proceso” (que a su vez implicó un golpe de estado muy diferente de los anteriores), se inscribió inicialmente en la ola neoliberal iniciada con la tesis de Milton Friedman, pero –como adelantamos en la parte .-.-. reinсталó instrumentos como la devaluación y la emisión monetaria, además de sostener ciertos niveles de inversión pública en renglones considerados estratégicos por la mirada militar. De este modo, aunque el proceso contó con una temible capacidad de represión para imponer un programa impopular, fue paradójicamente el período constitucional de los gobiernos de Carlos Menem cuando se consagró la aplicación casi “químicamente pura” del paradigma neoliberal: la subsidiariedad del estado se puso en práctica en todos los frentes, desde la profundización de la desregulación financiera –ya iniciada por la dictadura- hasta la privatización de la inmensa mayoría de las empresas públicas.

En Misiones el programa fue encabezado por Ramón Puerta, quien además de político de peso en el justicialismo era empresario industrial yerbatero, y por ende beneficiado claramente con la aludida renta diferencial en el período. Un liderazgo definido le permitió instalar la reforma del estado en la provincia con importante profundidad, superando incluso la crisis parcial de 1995 con una reelección ajustada. Con el comienzo del ocaso de Menem, Puerta se asoció a Eduardo Duhalde, pero al perder éste las elecciones de 1999 con Fernando De la Rúa su poder político enfrentó un límite.

El fracaso de la Alianza y la renuncia anticipada de De la Rúa intensificaron la crisis política, y luego del interregno con presidencias provisionales fugaces, uno de los cuales consagró el *default*, el gobierno de Duhalde deshizo la convertibilidad, lo que generaría rápidamente una devaluación de la moneda a un tercio de su valor. Liberado el estado de los servicios de la deuda externa y de tenedores privados, y con el oxígeno presupuestario típico de la inflación, se dispararían aumentos salariales e inversión pública. Las empresas privadas en general, tuvieron por su parte un beneficio adicional, al licuarse muchos préstamos por la pesificación, cuyo costo fue asumido por el estado (Peralta Ramos,

---

<sup>69</sup> Estos matices se encuentran asimismo en la crisis del viejo liberalismo, desde que mucho antes del colapso del 29 se aplicó la regulación y la presencia de empresas públicas. En el caso argentino, el ejemplo más conocido es la política petrolera de los gobiernos radicales, pero la protección industrial y la regulación aparecen claramente a fines del S XIX.

2008). Todo este esquema favorecería claramente el crecimiento sostenido intenso, por otro lado relativamente esperable luego de la abrupta caída del PBI con la crisis. Pero el protagonista central de este rebote (o movimiento en “v” de la actividad) fue sin duda el estado, lo que vuelve una vez más la mirada sobre la política.

La alianza tardía de Puerta con Duhalde no tuvo carácter transitivo con Néstor Kirchner, quien había dado un paso crucial en la carrera presidencial aliándose con el presidente de la transición para lograr anclaje en la Prov. de Buenos Aires. El enfrentamiento de Puerta con quien sería el líder central del nuevo período favoreció a su delfín, Carlos Rovira, que había llegado al gobierno provincial de la mano de su mentor, luego de un mandato como intendente y antes como director de Vialidad provincial.

Al acercarse oportunamente a Néstor Kirchner y romper con Puerta, Rovira logra la reelección en 2003 como gobernador, superando los efectos destituyentes de la severa crisis, que golpeó de lleno en la mitad de su primer mandato. En este lapso hubo una sinergia de los factores favorables: la suba vertiginosa de los precios de las *commodities* multiplicó el efecto de la devaluación, y con ello la inserción internacional –pese al default declarado por el presidente provisional Rodríguez Saá en 2002-; por otro lado el importante oxígeno fiscal provocado por la misma financiación inflacionaria promovió junto al default el superávit gemelo en menos de dos años, y esto favoreció a las provincias que a su vez experimentaron mejora en los previos de la gran mayoría de los productos primarios regionales.

La rápida recuperación macroeconómica nacional típica de nuestra historia, tuvo entonces una espiralización diferencial, y Misiones vivió uno de sus mejores ciclos de crecimiento desde la recuperación de la democracia. En la foresto industria, las empresas orientadas a la exportación, encabezadas por A. Paraná, tuvieron un momento muy positivo hasta que reaparece en 2008 el ciclo de valorización de la moneda (o atraso cambiario), combinado con el cierre del mercado americano producto de la crisis de las hipotecas. Quienes se orientaron al mercado interno pudieron sostenerse parcialmente, dado que si bien hubo contracción, ésta fue menos severa. Algo similar se dio con la yerba y otros productos agroindustriales, aunque el proceso de concentración se vería consolidado en la mayoría de los sectores, condicionando severamente la distribución de ingresos, tal como señala M. Peralta Ramos (2008).

Pero la concentración en los canales de comercialización y el capital activo no fue la única novedad del mercado en esta recuperación vertiginosa post 2001. El fuerte del agro y la foresto industria como promotores de empleo dejó en cierto modo un espacio ocupado

por el comercio y los servicios. Aunque en el imaginario público la yerba sigue siendo el motor de la economía, un amplio espectro de actividades terciarias, desde casinos a comunicaciones. Este fenómeno de alcance internacional, tuvo impacto significativo sobre la urbanización, no sólo por la localización de hipermercados, shoppings o circuitos de cable, sino porque un rubro central es el mismo desarrollo inmobiliario. Esto generó un impulso diferencial a la construcción, que como planteamos en la introducción tiene un perfil industrial pero muy ligado a los servicios. Prácticamente en todos los centros urbanos de Argentina se verificó un proceso de valorización del espacio y relocalización, que si bien en Misiones no se refleja centralmente en countries o barrios privados, tiene importantes ejemplos de densificación diferencial, como veremos particularmente en el caso de Posadas.

Tampoco la renovada omnipresencia del Estado puede considerarse como una reedición de los períodos “estatistas” anteriores, porque la profundidad de la crisis del 2001 disparó la necesidad de restaurar la legitimidad de gobiernos nacionales, provinciales y municipales, jaqueados al punto de haberse temido la caída del sistema. En definitiva, ante un escenario incierto, con una clase dirigente desacreditada, con una profunda necesidad de reconstruir hegemonía, se inicia una nueva etapa que tendría a la obra pública como protagonista. (Jaume; Báez, 2012)

La apelación a esta actividad mano de obra intensiva es familiar, dada la conocida estrategia de *New Deal* de F. Roosevelt para paliar la crisis del 29, o la política keinesiana de incentivo al consumo o la renta. Sin embargo, el protagonismo de la OP del lapso que nos ocupa tiene rasgos que lo convierten en inédito, no sólo a nivel nacional sino también en las provincias, y muy especialmente en el norte empobrecido.

En resumidas cuentas, la construcción recibió un impulso doble, esto es como parte o eslabón de los servicios en franca expansión, generando valorización del suelo y capital inmobiliario –en ocasiones como necesidad funcional de las empresas constructoras y otros ámbitos de acumulación-. Pero sobre todo como industria productora de bienes sociales y de capital para los estados, no siempre justificados.

### V.3 El perfil agroforestal le hace espacio a la construcción



Gráfico N° 3, Fuente: Gran Atlas Histórico de Mnes.

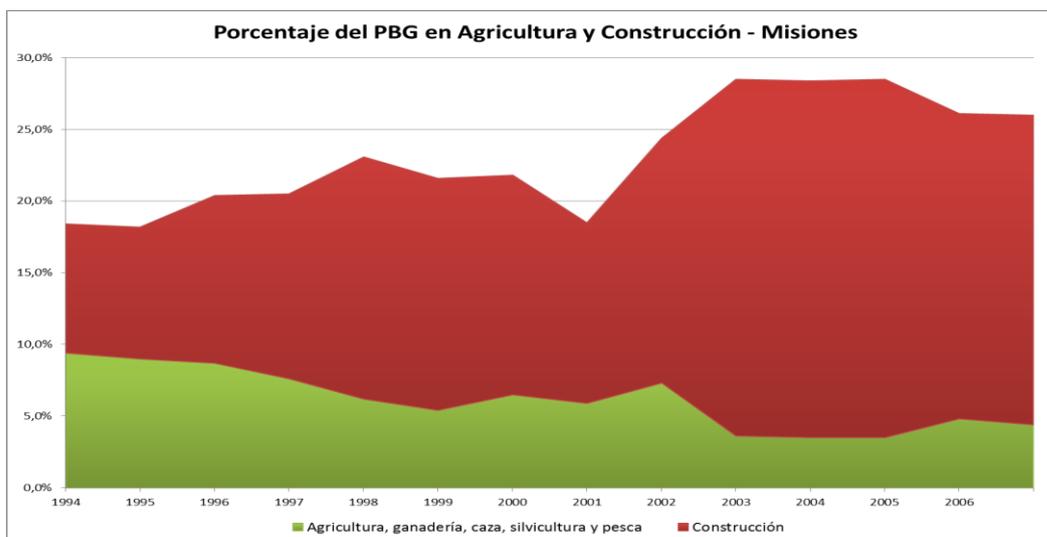


Gráfico N°4: contribución de los principales sectores al PBG misionero, 1994-2006. Fuente: Atlas Histórico de Misiones –elaboración nuestra

Es fácil reconocer en el gráfico N°4 que si en los 90's la agricultura y la silvicultura perdían rápidamente predominio en la economía provincial, a partir del 2001 la construcción prácticamente triplica el peso de los sectores tradicionales, desplazando la producción verde, con un pico de más del 25% del PBG en 2005. Esta magnitud, impensada incluso para la opinión pública más atenta y buena parte de la prensa, demanda sin duda una indagación profunda, teniendo en cuenta además los cambios en la élite

económica local, las múltiples relaciones generadas al interior de un sector que se hizo casi omnipresente, e incluso la percepción de la población sobre el cemento y la OP.

El cambio puede verse aún más pronunciado si se tiene en cuenta que la actividad inmobiliaria y el comercio de materiales de construcción no se incluyen en el rubro estadísticamente. Por otro lado, una parte de la foresto industria se destina a la construcción, en el uso de tablas de pino para encofrado, y más recientemente en la oferta de viviendas industrializadas de madera.

El avance del rojo en el gráfico contradice la idea de la provincia que tiene buena parte de la opinión pública -incluso la prensa y la docencia-, donde aún predomina la imagen de un desarrollo apoyado en la feracidad de la tierra colorada, o el retroceso de la frondosa selva y su gran diversidad, por la plantación de pinos, mucho más que por el cemento. Esto puede responder en parte al valor simbólico asignado a la infraestructura, en un espacio que en la mayor parte de su historia estuvo marginado del resto del país y entre sí, por la inexistencia o precariedad de sus vías de comunicación y energía.

El fuerte crecimiento poblacional de Misiones a través de todo el siglo XX fue acompañado por cierta inversión del estado en los trabajos públicos. Pero éstos alcanzarían una escala nunca vista en el nuevo milenio, y más allá de las oscilaciones macroeconómicas la iniciativa privada contribuyó sensiblemente a la conformación de un paisaje que incorpora mucho gris a la clásica imagen del monte y las picadas<sup>70</sup>. Prácticamente todas las ciudades han experimentado un crecimiento urbano intensivo de la mano de grandes complejos habitacionales construidos por el Estado, y casi no quedan rutas provinciales sin asfaltar en la mayoría de sus trazas.

Todo este esquema tuvo –y tiene- como veremos un notable éxito político-electoral, que llevó a profundizarlo tal vez más allá de la voluntad inicial de sus mentores. Pero las aristas de financiación de campañas y enriquecimiento de funcionarios, autoridades y empresarios invocan la presencia de un plan, o por lo menos una política que tendió a consagrarse y ensancharse en todo el país.

Una mirada a la región NEA en su conjunto, resulta especialmente propicia, teniendo en cuenta que el Chaco y Corrientes tienen estructuras y evoluciones demográficas muy similares a la de Misiones, y la primera presenta además una dinámica histórica reciente

---

<sup>70</sup> Muchos visitantes se sorprenden de la inclinación de los vecinos de ciudades como Posadas, a cubrir sus patios con embaldosado, y reemplazar plantas por adornos de cemento, una cultura paradójicamente opuesta a la de metrópolis como Buenos Aires

muy asimilable. A partir de la prospección de Arturo Medina<sup>71</sup>, tesista de licenciatura en Historia e integrante del equipo de investigación, quien tuvo la buena idea de comparar estadísticas básicas y sectoriales, ampliamos el cuadro con la historia institucional: la provincialización en ambos casos fue casi simultánea, y los períodos institucionales son llamativamente sincrónicos. Un ejemplo muy claro es la creación del *Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda* (IPDUV) en el Chaco en 1977, que en Misiones se reprodujo con la creación del IPRODHA<sup>72</sup>. Esta sincronía responde a la concentración de estos institutos en la canalización de recursos del FONAVI, es decir una aplicación “federal” de iniciativas nacionales, que como veremos se repite constantemente

A partir de ciertas características básicas similares en cuanto a su desarrollo económico y poblacional, se puede luego esgrimir una comparación entre indicadores de la construcción de ambas provincias, teniendo en cuenta especialmente que el fenómeno de explosión de la OP posterior al 2001 no fue ajeno al Chaco<sup>73</sup>. El crecimiento poblacional de ambas provincias se fue equiparando en las últimas décadas, igualándose en casi un millón de habitantes según el censo del 2001 (Ver Gráfico N° 5). El criterio poblacional resulta importante para estimar el volumen de construcciones necesarias, principalmente de las habitacionales.

---

<sup>71</sup> La tesis de A. Medina fue defendida en la Facultad de Humanidades y Cs. Sociales (UNaM) en octubre de 2020. Los jurados destacaron la originalidad del aporte y el esfuerzo exploratorio –poco usual en el nivel de licenciatura. (ver Bibliografía)

<sup>72</sup> El Instituto Provincial de la Vivienda había sido iniciado en el gobierno de César N. Ayrault (1958-63) y se refundó en el proceso militar como IPRODHA (Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional)

<sup>73</sup> El alcance de esta tesis no permite obviamente profundizar en el proceso de la OP chaqueña, pero veremos algunos ingredientes clave que permite abonar las conclusiones.

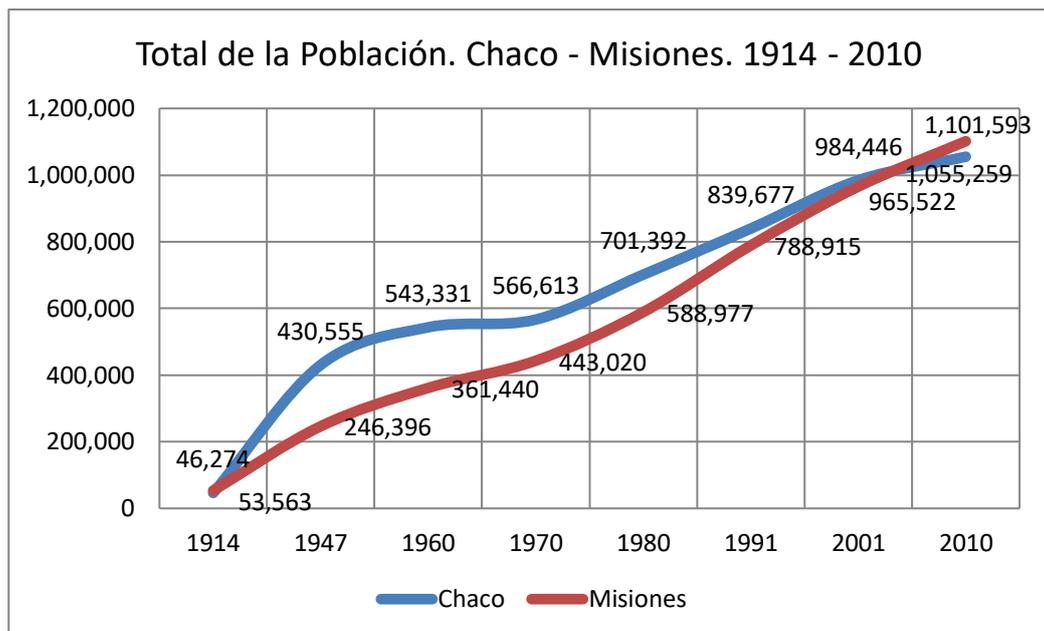


Gráfico N° 5: Fuente: INDEC, Elaboración propia.

Existen además otras similitudes importantes. Según Alejandro Rofman, ambas provincias pertenecen al Área II de su clasificación de economías regionales. En estas regiones todavía prevalecen modalidades de explotación no capitalista o pre capitalista, cuyas características principales son: 1) bajo desarrollo del potencial productivo, 2) gran presencia de procesos no capitalistas en las actividades productivas, con un predominio de la producción agropecuaria de tipo familiar; 3) escasa diversificación del mercado interno regional; 4) la presencia industrial se corresponde con un pequeño núcleo de grandes establecimientos; 5) un ingreso global bajo, sumado a una estructura estatal débil; 6) los grupos locales que alcanzan un nivel económico avanzado por lo general representan a intereses económicos extra regionales (Rofman, 1989).

Este modelo, que en líneas generales coincide con el de M. Panaia (2005) que comentamos en la Introducción- puede complementarse con algunas consideraciones sobre el lugar de la OP en el Chaco: la política no experimentó en este caso la transversalidad surgida del acuerdo UCR-PJ, y su fusión parcial pero exitosa en un nuevo partido provincial “misionerista”. El provincialismo chaqueño tiene un matiz significativo, con el éxito inicial de un partido localista con relación con el proceso: el *Movimiento de Acción Chaqueña*. Persistió a mediano plazo no obstante el bipartidismo, con cierta solidez del anclaje radical en muchos municipios, incluso tres gobiernos provinciales, aún en los momentos de auge del menemismo y el kirchnerismo<sup>74</sup>. El

<sup>74</sup> El peronismo tuvo notable impronta, que llegó al punto de cambiar el nombre de la provincia por el de Pcia. Presidente Perón en el 1954 y lograr la totalidad de las bancas en los 70's. Luego de dos períodos del

liderazgo caudillista hegemónico de más de 20 años de C. Rovira no tiene parangón cercano en el Chaco, pero la figura de Nelson Capitanich<sup>75</sup> logró un liderazgo significativo (pese a ciertos altibajos).

El perfil económico se apoya en principio mucho más en el monocultivo, con el algodón, un producto muy golpeado en los últimos años por la caída internacional de precios. No obstante, la industria tiene un peso diferencial mucho más alto que el misionero, dada la importancia lograda en los 60's y 70's por el rubro textil, importantes polos metalmecánicos y metalúrgicos. El retroceso de esta industrialización, ampliamente analizado por los trabajos de colegas de la UNNE, no implicó una mortalidad definitiva pero generó suficiente desocupación como para demandar reclutamiento estatal muy acentuado, y paralelamente ser reemplazada parcialmente por los servicios.

La OP tiene un matiz importante por la secular necesidad de agua potable, que creó una demanda de infraestructura de escala postergada por décadas. Los acueductos centrales cobraron entonces un valor político muy alto, que pudo ser sobre todo capitalizada por N. Capitanich en sus mandatos de 2007-2011, y 2011-2015, al lograr la inauguración del *Primer Acueducto del Chaco* en el 2010. Esta mega obra de 270 km con un trazado en línea recta paralelo al Río Bermejo, dirigida a alimentar municipios del oeste, fue encarada por el gobierno nacional nada menos que en el año 2000. La mega crisis impidió al gobernador radical Ángel Rozas exhibir tramos terminados. El *Segundo Acueducto del Chaco*, licitado internacionalmente en el 2011, está actualmente en obra: con 510 km y 260 millones de U\$S es uno de los casos más importantes de Latinoamérica. El acceso al agua potable es uno de los indicadores más severos de subdesarrollo y pobreza, y la tendencia de crecimiento de 10% por década a nivel nacional (desde 68% en 1991 a 86% en el 2010), se replicó en el Chaco, aunque en un escalón obviamente inferior, que refleja la postergación en una de las regiones más necesitadas: del 50% al 75% (Ramírez, 2010)<sup>76</sup>

---

PJ en el renacimiento democrático de 1983, el primero con el caudillo F. Tenev, el movimiento provincialista "Acción Chaqueña, liderado por el gobernador civil en el último tramo del proceso, J. Ruiz Palacios, logró el gobierno en 1991. El radicalismo lo hizo en 1995, con el ascenso de Ángel Rozas, y logró la reelección en el 99 con R. Nikisch.

<sup>75</sup> Capitanich interrumpiría su segundo mandato para asumir como Jefe de Gabinete de la segunda presidencia de Cristina Kirchner en el 2013. La imposibilidad constitucional de reelección frenó su postulación en el 2015, por lo que se concentró en la intendencia de Resistencia, promoviendo a su hermano Daniel como vicegobernador.

<sup>76</sup> Los acueductos chaqueños se trazaron en dirección este-oeste, con algunas derivaciones perpendiculares NO-SE, y tramos perpendiculares al cauce del Bermejo. El gran avance no impide una gran carencia en la amplia zona de los departamentos del oeste (L. Ramírez, 2010)

Un testimonio central obtenido con un director actual del *Nuevo Banco del Chaco*, quien fue Director Nacional de Vivienda en el segundo mandato de C. Menem, abre un dato revelador: la obra del Primer Acueducto del Chaco tuvo tal envergadura, que permitió al gobernador exhibir un aumento del PBG significativo, cuando la curva se amesetó a partir de 2009. (Test. E. Camarasa, ex Secretario de Vivienda de Menem)

La política de vivienda y la urbanización tiene rasgos generales similares a los de Misiones, partiendo de la mencionada creación prácticamente simultánea de los institutos respectivos. En el caso del *IPDUV* una investigación de Próspero Rozé (2007) revela la relación entre empresarios constructores nacionales y locales destinatarios de las licitaciones –algunos de ellos sin trayectoria-, con la represión genocida del proceso. Bajo el muy directo título “los socios del silencio”, este conocido autor enumera uno por uno los adjudicatarios de varios conjuntos en Resistencia y los principales centros urbanos, entre 1979 y 1985. Casi 10.000 viviendas en barrios de más de 1000 unidades se distribuyeron entre 6 empresas: cinco de ellas (*Supercemento, INtemec-Guerrico, Dicasa, IAASA* e *ILDEA*) eran grupos que asume vinculados directamente con la Cámara Argentina de la Construcción<sup>77</sup>, mientras la sexta, *Acuarone*, estaba formada por empresarios locales con relación directa con el titular del instituto, Tte. Cnel. Larrateguy, luego acusado como uno de los responsables de los crímenes del proceso. Los titulares locales de estos ámbitos privilegiados de acumulación, ocuparon luego importantes cargos en los primeros gobiernos provinciales.<sup>78</sup>

Aunque por obvias razones no profundizamos en la evolución de la vivienda social chaqueña, donde además escasean notablemente los datos<sup>79</sup>, en líneas generales se presenta un cuadro similar al de Misiones, dada la urbanización desordenada de los centros urbanos, especialmente Resistencia, a partir de la desindustrialización y el

---

<sup>77</sup> La vinculación directa de una empresa con la *CAMARCO* conlleva estrictamente el registro y la asociación, que en general las empresas multinacionales no formalizan. No obstante, es verificable una sociedad política, que en muchos casos remite a los vínculos contractuales de los grupos o UTE's con asociados o la estrategia común en la relación con el estado.

<sup>78</sup> *La lucha de clases en el Chaco Contemporáneo* (2007) es un libro de referencia, no sólo a nivel regional. Aunque Rozé no utiliza el marco conceptual ligado al rentismo empresarial, pero hay una clara vinculación de lo que considera el origen de la “burguesía constructora” con el proceso.

<sup>79</sup> En una exploración detenida no encontramos trabajos específicos sobre la vivienda social chaqueña en la historia reciente, y los especialistas de la UNNE y el IGHI (Instituto de Geohistoria –CONICET-) parecen haberse concentrado en la discusión teórica y la modelización de la política nacional, y unos pocos casos puntuales en conjuntos de pueblos del interior. La fuente principal es un reservorio digital llamado *Chaco en Cifras*, que consta de Anuarios, disponibles desde 2003 a 2016, boletines trimestrales, sólo disponibles entre 2017 y 1019, series de indicadores y precios, y un seguimiento del PBG de mediano plazo, que resulta lo más útil para nosotros. Los Anuarios tienen un abordaje detenido de los grandes rubros (demografía, educación, energía, transporte...), donde sólo nos fueron aprovechables los cuadros de permisos de edificación.

retroceso relativo de las pequeñas unidades productiva agrarias, en un trasfondo de avance geométrico de la pobreza.

En el ámbito privado, la vivienda en Resistencia (una ciudad coetánea con Posadas), muestra un crecimiento geométrico significativo a partir del 2003, con un severo quiebre en la crisis del 2008 y un nuevo ascenso hasta el 2013. Punta a punta entre 2003 y 2016, los permisos denotan un incremento mayor al 50%, aunque en una escala relativamente baja (de 478 permisos a 1095). Comparando rápidamente las viviendas privadas aprobadas con el movimiento demográfico de la capital se puede estimar que cubrieron una porción importante de la necesidad, por lo que la iniciativa estatal tendría en principio un peso específico menor.<sup>80</sup>

El aporte sin dudas más aprovechable de este sumario estadístico está en el seguimiento del PBG chaqueño en el mediano plazo, y los grandes rubros de la economía. Esto nos permitió reconocer la incidencia de la construcción, y compararla con relativa facilidad con la que analizamos de Misiones. En primer lugar, el PBG del Chaco creció entre 1993 y 2002 un 10,3%, mientras entre 2003 y 2012 lo hizo en nada menos que en un 200%. Justamente esta verdadera explosión en el 2003 hizo que se dividiera el seguimiento en trimestres: esta intensificación pone en evidencia los clásicos movimientos en serrucho estacionales, que como se observa en el gráfico presentan oscilaciones en las crisis cuatrianuales o quinquenales que caracterizan la evolución macroeconómica argentina reciente.

En el lapso 2008-2009 se ameseta relativamente el crecimiento claramente cuadrático, que retoma su ritmo posteriormente. Sin embargo, Chaco no evidencia en los datos esta crisis como Misiones –o el país-. Las inauguraciones del Primer Acueducto se acumularon entre 2007 y 2010, lo que tiende a confirmar el testimonio de E.C. (2017), quien aseguró que el gobernador Capitanich utilizó esta obra para producir claro impacto en las cifras globales.

La evolución del peso específico de la construcción en la economía chaqueña se asemeja notablemente a la misionera, aunque el salto relativo o “despegue”, que puso a la infraestructura en lugar de preeminencia, se produce en Misiones entre 2002 y 2003, mientras en el Chaco esto ocurrió en el 2009. Una vez más esto dirige la mirada a la

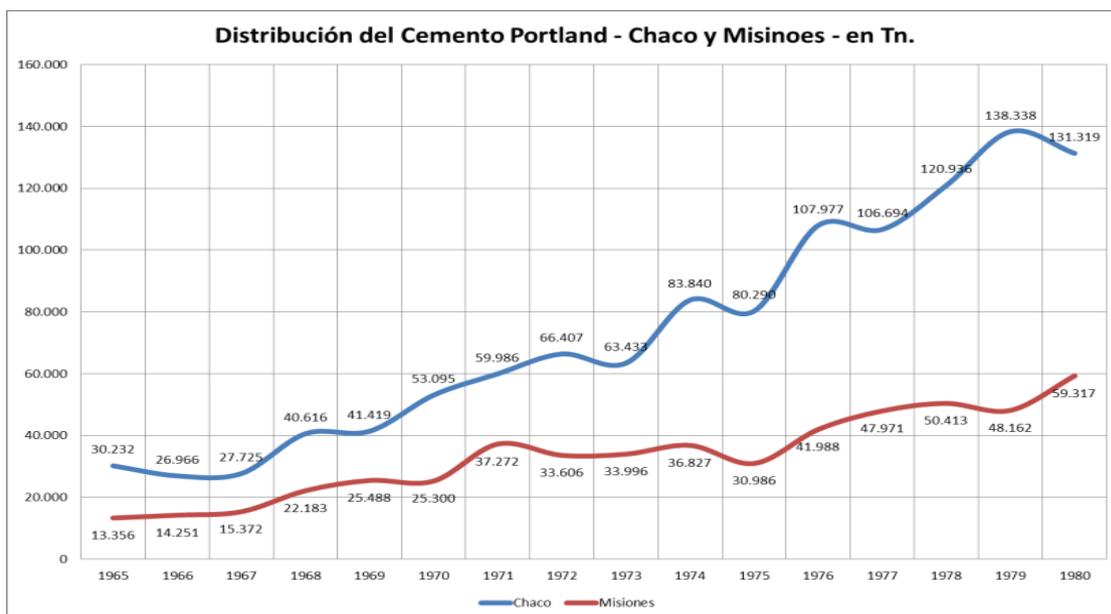
---

<sup>80</sup> Los parámetros demográficos del Chaco son muy comparables a los de Misiones, aunque el crecimiento de población es notablemente mayor en nuestro caso, en la historia reciente: entre 2005 y 2015 un 11,5%, lo que implica una escala de alrededor de 10.000 nuevas personas por año, que requerirían 2.500 viviendas. El departamento capital creció a una tasa algo inferior, lo que indica 4000 a 4500 personas, de 1000 a 1200 unidades nuevas (Chaco en cifras)

influencia de los acueductos y la infraestructura económica, y parece confirmar un peso relativo menor de la OP social.

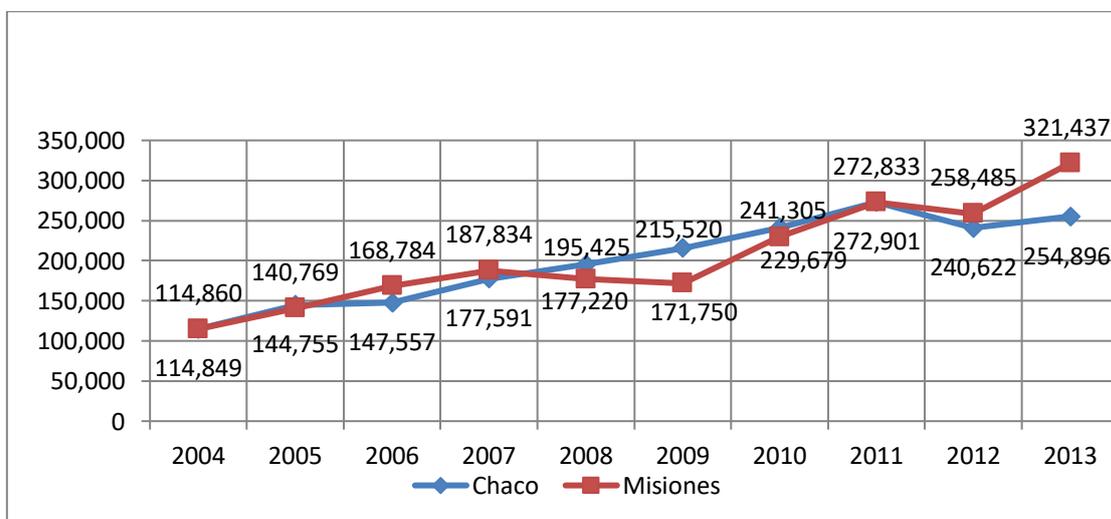
Los despachos de cemento, un indicador ya no sólo sectorial sino ampliamente utilizado para seguir la salud macroeconómica, cierran de algún modo la comparación. Pese a que se combinan el repertorio de Chaco en cifras con las bases del INDEC, los registros sobre este insumo no están completos, por lo que se apreciará una “etapa oscura” entre la décadas de 1980 y 2000, pero a nuestros propósitos son igualmente de utilidad. .

Gráfico N° 6: despachos de cemento, Chaco vs. Misiones, 1965-1980



Fuente: INDEC/ IPEC. Elaboración propia

Gráfico N° 7 - Distribución de Cemento Portland 2004 - 2013, Chaco y Misiones (en toneladas)



A pesar del vacío parcial informativo, puede observarse con claridad que el período inaugurado luego de la crisis del 2001 abrió –una vez más- una nueva etapa, con la convergencia de la evolución del consumo de cemento en dos provincias, que como se ve en el Gráfico N°5 se emparejaron en la estructura demográfica –más allá que como comentamos Misiones tiene un ritmo de crecimiento más acelerado en las últimas dos décadas-. Entre 2012 y 2014 Misiones supera a su prima hermana, lo que puede responder a las grandes obras de arquitectura y muy especialmente al efecto de las obras complementarias de Yacyretá.

Fuera de estos matices significativos entre los perfiles de inversión en infraestructura de una y otra provincia, la OP cobró un sentido muy homogéneo –no sólo en el NEA sino en todo el país-, como política pública. Pero su magnitud y a la vez su ensanchamiento casi infinito en todos los ministerios, le otorgaron una centralidad y preeminencia, algo así como una transversalidad.

## VI. Infraestructura y economía política

### VI.1 Un sector tradicional con letra académica

El recordado lema “que se vayan todos” indica claramente la extensión de la protesta social de S XXI: los clásicos tractores ya no estaban solos, y hubo incluso dramatización de juicios populares. En algunos discursos políticos y mediáticos se concentró la culpa en el neoliberalismo, mientras en otros se cargaron las tintas sobre el intervencionismo estatal, haciendo una vez más honor a la tendencia pendular<sup>81</sup> de la interpretación histórica argentina.

Buena parte del planteo técnico económico, coincidió a fines de los 80's con el discurso corporativo en cargar las culpas sobre “el estado” y “la política”. La Cámara Argentina publicó en su XXXV Convención Anual en 1987, la llamada *Declaración de San Carlos de Bariloche*, cuyas líneas generales son las siguientes:

*... “Ante la difícil situación que atraviesa la economía argentina, la Cámara Argentina de la Construcción (manifiesta que..) no existe libertad política sin libertad económica, por lo que se hace imperioso definir un proyecto de país ... El Plan Austral enderezó la situación pero no hay política de fondo: se requiere imperiosamente reducir déficit fiscal y el de empresas públicas...*

*Debemos pensar que nuestra sociedad ineficiente es el resultado de un sistema híbrido entre democracia, libertad, y dirigismo, basado en concepciones opuestas”...*

En concordancia con este manifiesto ideológico, paralelamente se reclamaba la privatización del gas y las concesiones viales. La concentración del estado en un rol subsidiario, permitiría la obtención de fondos específicos para la Obra Pública, y por otro lado el menor déficit fiscal podría contribuir a bajar las tasas de interés, muy elevadas entonces en medio de la necesidad de retener depósitos frente a la suba del dólar. El discurso corporativo aplaudiría sin embargo enfáticamente una política asumida reiteradamente como “largamente esperada” desplegada en la primera década del S XXI, donde el estado sólo logró bajar el déficit fiscal en el lapso 2003-2007, y no por hacer más eficientes las empresas públicas, sino por suspender servicios de deuda y captar diferencialmente el inédito crecimiento.

---

<sup>81</sup>Aunque es poco conocido, las crisis estructurales de balanza de pagos-balanza comercial-deuda, son tan antiguas como la formación del estado nacional, y en la salida se apeló alternativamente a soluciones ortodoxas –bajar el gasto y contraer la masa monetaria-, y heterodoxas –emitir moneda, suspender pago de deuda-. La particularidad de la fuerte oscilación entre los 1990 y los 2000 es que el cambio fue llevado adelante por la misma fuerza política, y muchos referentes de primera línea cambiaron radicalmente el discurso.

Poco más de diez años después de la *Declaración De Bariloche*, la línea argumentativa sería menos ideológica, aunque subsiste la necesidad de separar la suerte del sector de los vaivenes macroeconómicos. En 1998, la Fundación Benito Roggio promovió un concurso que tenía como leitmotiv *la infraestructura como motor del desarrollo*: el primer premio lo obtuvo entonces una monografía con ese título elaborada por Ricardo Delgado –hasta hace poco economista jefe del equipo de Sergio Massa, y antes subsecretario de OP del segundo gobierno de C. Kirchner. Roggio presidió por esos años la *CAMARCO*, y tenía –y tiene- intereses directos sobre las concesiones de peaje. De este modo se enlazan no sólo OP/I y desarrollo, sino interés corporativo y teoría económica. Es tautológico que el aumento de capital –o la inversión en bienes de capital- implica crecimiento, pero el impacto positivo planteado por la teoría –más allá de sus matices- en general se sustenta en la asumida gran capacidad de retorno de la inversión en infraestructura, que en sus versiones extremas llega a suponer autofinanciamiento.

Prácticamente al mismo tiempo que el concurso de Roggio, la *Cámara Argentina de la Construcción* encargó el citado informe de FIEL, en el que se combina el análisis económico-político con un pormenorizado decálogo de recomendaciones técnico-económicas, administrativas e institucionales, asociadas en buena medida a la convicción sobre los grandes contrastes entre el escenario latinoamericano y el de los países de la OECD, o el G7<sup>82</sup>. Esta *bestpractice* en OP/I está bastante asociada al cambio de rol del estado, de financista por el de “avalista”<sup>83</sup>, una postura con potencial alta conflictividad política. Pero más allá de esta recomendación, el objetivo central se pone en el sostenimiento de la inversión por encima de cualquier oscilación. En el prefacio del libro *FIEL* dice:

*“Hoy, debemos sumar al convencimiento que siempre hemos tenido de que las obras de infraestructura constituyen una necesidad básica para el desarrollo del país [...] [que] las tasas de rentabilidad obtenidas por la realización de obras de infraestructura, superan varias veces la tasa de rentabilidad de la inversión en otros sectores de la economía ... [...] las fases del ciclo económico no son una buena razón para reducir o ampliar el gasto en infraestructura. El*

---

<sup>82</sup> Las principales diferencias giran en torno al carácter fuertemente procíclico de las inversiones en América Latina, esto es la tendencia a invertir “a favor del viento”, cuando se verifica el crecimiento. El gasto estatal en capital tiene alta *volatilidad* en los estados hoy llamados emergentes, y en general hay baja preparación en países como Argentina para proyectos de muy largo plazo. Se asume que en Europa u otras regiones desarrolladas, las inversiones en infraestructura tienen carácter acíclico, o levemente procíclico, lo que implica que pueden sobreponerse a los ciclos de recesión. Esto se asume como asociado a la disponibilidad de financiamiento de largo plazo a bajas tasas, y por otro lado a lo que podríamos llamar intangibilidad de presupuesto... (Freaza y otros 2004: pp. 12-19)

<sup>83</sup> La financiación de OP se apoya habitualmente en cuatro patas: rentas generales, fondos especiales, cargos por uso y aportes de capital. Como es conocido, las asignaciones de RR GG muchas veces se desvían a gastos corrientes, así como los fondos –constituidos según el principio de los aportes por parte de los beneficiarios-, suelen desvirtuarse.

*presupuesto de capital debe ser protegido de esas iniciativas de ajuste.[...]a lo largo de las últimas décadas hemos sufrido las consecuencias de los ajustes presupuestarios, en especial en los graves momentos de recesión o retracción económica, constituyéndose nuestras obras en la variable de ajuste de una economía pequeña que sufre los embates de los sucesos que ocurren a veces a miles de kilómetros de nuestro país.”* (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1998, pág. 9)

La apelación a separar el gasto en OP de los ciclos macro, tiene estrecha relación con la crisis de la mitad de los 90's, conocida como la “del tequila” por el quiebre mexicano, y su efecto sobre la devaluación brasilera de 1997. Pese al éxito relativo de la convertibilidad para frenar la inflación, la inestabilidad estructural reflejada en cimbronazos de mediano plazo –en general 5 años- volvió a aparecer, y aunque el gobierno se excusó en las condiciones externas –teniendo en cuenta que incluso se había producido la crisis de la bolsa en el Sudeste asiático-, el fisco tenía serios problemas de financiamiento. El trabajo de FIEL traza un modelo de inversión que incluye el diseño de instituciones, y en el que las condiciones básicas ineludibles son el equilibrio fiscal, o un nivel bajo de déficit apoyado en el endeudamiento a tasas “sustentables”.

El principio sería entonces alejar la tan recurrente necesidad de ajuste, y en el caso de que surgiera evitar que se dirigiera a la inversión en infraestructura. Esto implica necesariamente preservar el segmento presupuestario de la OP y dirigir el recorte a otros. Este ajuste fiscal distributivo se supone que despierta conflictividad, pero como veremos el costo de bajas de gasto en educación, salud o seguridad, en general sería en Misiones menor que el de cesar inauguraciones.

La convertibilidad instalada en 1991 generó varios pronósticos negativos en cuanto a su baja sustentabilidad a largo plazo, debido justamente a que al cancelar el mecanismo de emisión sólo se dejó el recurso del endeudamiento para financiar el estado, y por otro lado el sector privado apelaría al crédito en divisas con un tipo de cambio atrasado. Sin embargo, ningún analista podría predecir el cambio económico político gestado en el 2002 y la gran recuperación post crisis.

En Misiones *el Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana* (IERAL), ligado a la Fundación Mediterránea, publica con cierta periodicidad informes y/o artículos sobre la situación regional y misionera. La economista que fue referente hasta el 2003, Claudia Peirano, publicó en 2001 una breve “columna regional”, titulada *La inversión en infraestructura en la provincia de Misiones*,

1990/2000, que partiendo de una revisión del concepto que resume la I como necesaria para la *competitividad de las empresas, el bienestar de la población y la sustentabilidad del ambiente*, aunque priorizando claramente el desarrollo económico (2001: p. 1). Luego de una ponderación de las tasas de retorno que observa como incierta se pregunta:

... “¿Porqué un desempeño tan disímil? Uno de los motivos que se sugiere es que el impacto de la infraestructura en el crecimiento no depende solo del stock de infraestructura, sino principalmente de los **arreglos institucionales que aseguren que la planificación y ejecución de la inversión y la provisión y mantenimiento de los servicios u obras son los adecuados ...**”

Este planteo, que muestra la concomitancia entre la economía política neoclásica y el institucionalismo, resultó de algún modo premonitoria de lo que ocurriría en Misiones en la década que comenzaba, cuando un énfasis mucho más fuerte en la infraestructura social y la generación de empleo como fin de la inversión pública tendría como correlato la ausencia de planificación y los desarreglos institucionales

La misma *CAMARCO* exhibe a través de su conocida *Área de Pensamiento Estratégico*, un modelo diferenciado de la *Declaración de Bariloche* pero convergente con el de FIEL en ciertos puntos. Su principal referente, Ariel Coremberg, realizó varios artículos de interés, como el *Simulador de Impacto de la Construcción en la Economía Argentina*<sup>84</sup>, que consiste en una serie de cálculos a partir de hipotéticas inversiones. Divide la influencia de la industria de la construcción en la oferta y la demanda: en cuanto a la oferta, reproduce básicamente el modelo de V. Elias, (la infraestructura baja los costos de transacción, y con ello aumenta la competitividad general) pero el énfasis mayor está sin dudas sobre la demanda, ya que llega a plantear la posibilidad de autofinanciamiento por el efecto de la movilización de servicios e insumos coetáneos, en otros términos los ingresos de proveedores, y el consumo generado por el ingreso de las mismas empresas, que ponen en escena los recursos humanos y físicos involucrados en las obras mismas, lo que se conoce como el “eslabonamiento hacia adelante” (2007: p. 8)<sup>85</sup>.

En cuanto a las cifras, el autor estima que “*la inversión en construcción (\$130.000 millones sin IVA) adicionó 56.000 millones al PBI del año 2008, generando casi un 6 puntos porcentuales al PBI vía impacto directo de las obras construidas en ese año*”. Sin embargo, la mayor porción de este crecimiento respondería a la *demanda*: sólo el

---

<sup>84</sup>El subtítulo de este artículo es “Empleo, Actividades, Proveedores y Retorno Fiscal Resultados para el año 2008”, precisamente porque son los principales ámbitos de influencia de la inversión en infraestructura, desde la oferta y la demanda (Coremberg, 2008)

<sup>85</sup> B. Coremberg realizó varios artículos de interés como el *Simulador de Impacto de la Construcción en la Economía Argentina*, una estimación econométrica del efecto de las inversiones públicas y privadas (2008).

“*eslabonamiento hacia atrás*”, esto es la actividad de proveedores, Según Coremberg, explicaría nada menos que cerca del 5.6% del PBI del año 2008 (2007: p. 8)

Desde este punto de vista el planteo puede considerarse más keinesiano: Coremberg evita concentrar la iniciativa en la inversión pública, porque el eslabonamiento desde la demanda se produce también sobre la privada, pero sobresalen los datos y ejemplos sobre el gasto público: en la introducción del artículo sobre el simulador, plantea que el ciclo de recuperación post crisis de convertibilidad es diferenciable de otros ciclos anteriores, por una inédita escala de inversión privada, alentada por condiciones diferenciales de rentabilidad surgidas de un precio muy elevado del m<sup>2</sup> construido respecto a niveles internacionales, y “*la importante reactivación de la obra pública, luego de décadas de estancamiento*” (2007: 9).

La economía política del Área de Pensamiento Estratégico de la cámara puede enlazarse con el trabajo de FIEL en las recomendaciones de *best practice* del manejo fiscal mencionadas:

... “*la política fiscal busca estructurarse sobre un gasto que, por definición, atiende la provisión de bienes públicos, cuya demanda no está relacionada con el ciclo, así como tampoco lo están las consideraciones distributivas. Ambas actividades del Estado están determinadas por el tamaño a largo plazo de la economía y tienden a ajustarse a las consideraciones de costo-beneficio que, en última instancia, establecen el tamaño del Estado....*” (1998: p 28)

Como es bien conocido, en los debates sobre política económica criolla ha habido cierta detención en el problema del tamaño del estado, aunque no ha tenido espacio la evaluación de la eficiencia y la planificación que trascienda los gobiernos. El peso de las finanzas en países notablemente vulnerables o “riesgosos” se plantea en el discurso corporativo mayoritariamente como un problema del sector privado, pero técnicamente es mucho más amplio, y sería crucial

... “*la provisión de infraestructura también está relacionada, por sus propios servicios, al funcionamiento de la economía en el largo plazo y crucialmente vinculada a la tasa de interés de largo plazo por su carácter fuertemente intertemporal...*” (cf. 1998)

Al desarmarse la convertibilidad el estado se vio liberado para recurrir a la emisión, al tiempo que la situación de default dejaba en suspenso los servicios de deuda. Sin embargo, la necesidad de financiamiento no tardó en reaparecer, por lo que la preocupación por las tasas a largo plazo –típica del lenguaje económico político ortodoxo– tenía igualmente cierta entidad.

## VI.2 ¿Un sector procíclico como columna vertebral de una política anticíclica?

En la LVII Reunión de la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción en Guayaquil en 2007, un referente de la *CAMARCO* presentó la disertación “*Los Ciclos Económicos y la Construcción Necesidad de políticas anticíclicas*”. El Ing. Lago exhibió aquí el contraste entre los ciclos de la construcción, respecto a sectores como el agro, considerados como *acíclicos*. Tal como comentamos en el apartado anterior, en economías como la argentina la construcción tiene un comportamiento *procíclico* que puede considerarse potenciado, al punto de que en cada oscilación de crecimiento o caída se ve maximizada o multiplicada. En la última recesión, -ahora agigantada por la pandemia *Covid 19*-, es observable que la construcción cayó entre 7 y 12%, esto es dos veces más que la economía general.

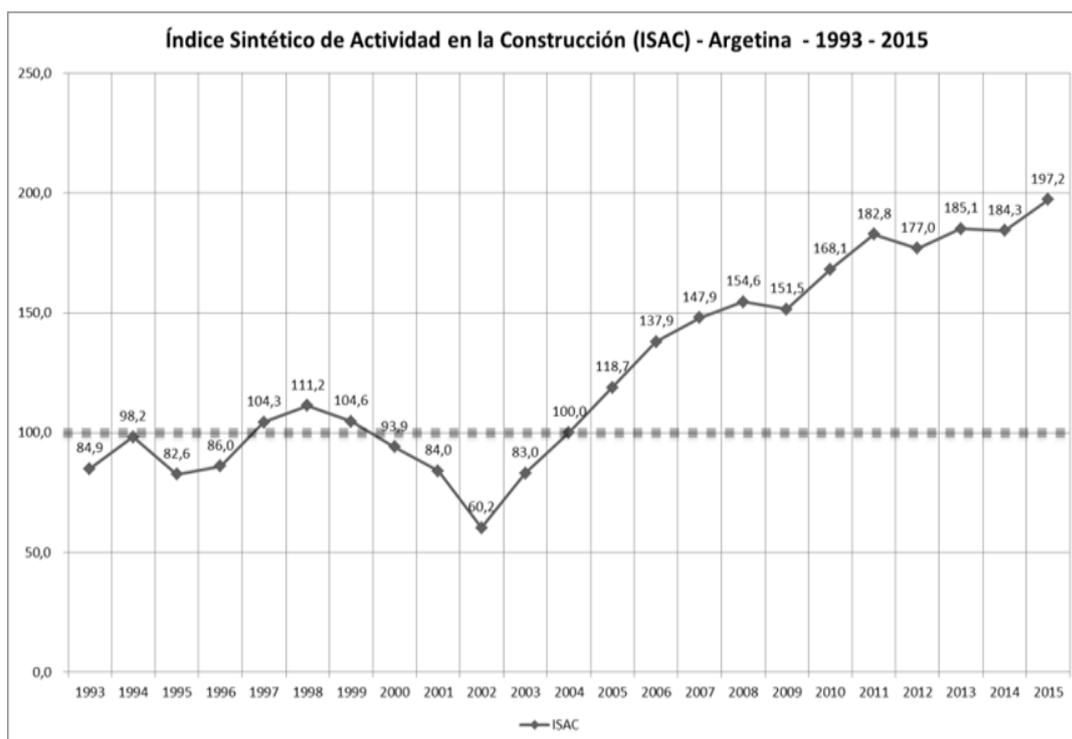


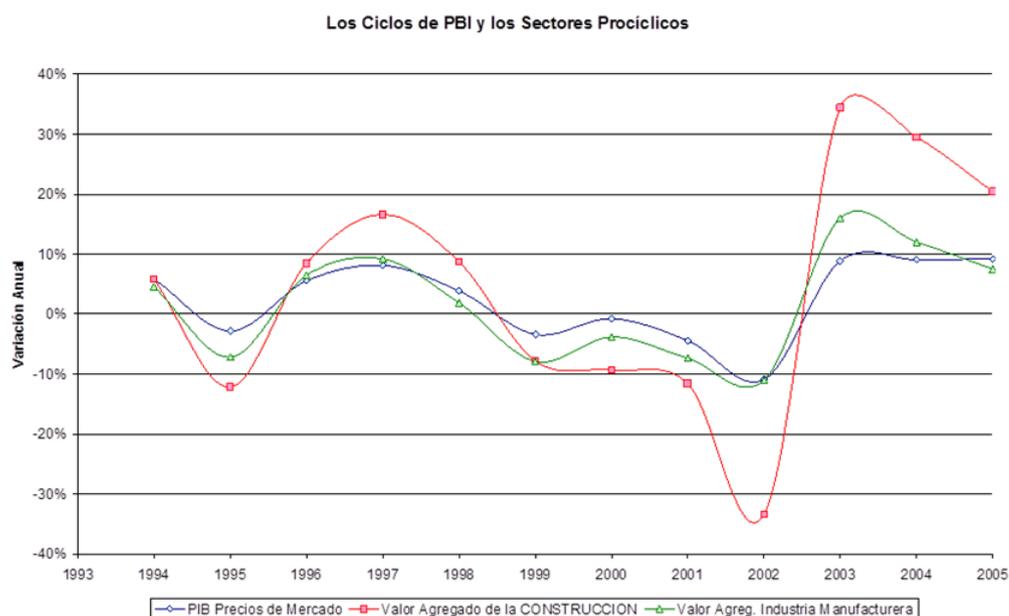
Gráfico N°8 (2004 = 100) Fuente: INDEC Elaboración propia.

Es bien conocida la marcada inestabilidad de la economía argentina desde hace medio siglo una, con oscilaciones de corto plazo (de alrededor 5 años), crisis severas (cada 10-12 años), y un bajo crecimiento de largo plazo. Este limitado resultado “punta a punta” (traducido obviamente en caída del PBI per cápita), se quiebra sin duda luego del 2002.

Aunque subsisten las oscilaciones el quinquenio 2003-2007 y luego se produce la crisis del 2008, las muy mentadas “tasas chinas” (entre 8,47% y 9,18%), sólo fueron superadas por los índices de la edad de oro de la agroexportación.

El Gráfico N°8 resume la actividad de la construcción entre 1993 y 2015, tomando como índice 100 el año 2004. Entre 1992 y 1998 se ve una oscilación relativamente regular de los niveles de actividad por encima y por debajo de este índice (puede observarse que el valor de 1994 es muy cercano al índice -98,2-), y una profunda caída iniciada en el 98, hasta un piso histórico en el año 2002 (60,2). A partir de ahí, la curva tendría una pendiente más fuerte que de la de ciclos positivos anteriores, que además se proyectaría por un lapso inusual -12 años, entre 2003 y 2015-, ya que las interrupciones parciales en los periodos 2008 – 2009 y 2011 – 2012 no alteran sensiblemente el sentido general. Esta reactivación superaría no sólo las expectativas de la misma Cámara, sino el muy intenso crecimiento argentino.

Gráfico N°9: oscilaciones del PBI y valor agregado de manufactura y construcción



Fuente: Fernando Lago. “Los ciclos económicos y la construcción..”. 2007. Pp. 18

En el Gráfico N°9 puede reconocerse con claridad lo que llamamos estiramiento del ciclo, pero este fenómeno se vio profundizado en la segunda mitad de los 90’s y agigantado desde la crisis de la convertibilidad. Se reconoce a simple vista cómo el ciclo sectorial potencia los movimientos macro, pero sobre todo cómo la construcción se despega del

movimiento general<sup>86</sup>: los porcentajes de crecimiento de la construcción en el quinquenio aludido de las “tasas chinas”, tienen valores sorprendentes (34,37% en 2003, 29,40% en 2004, 20,40% en 2005, 17,87% en 2006, 9,90% en 2007) (Ferrerres, 2010: p.310).<sup>87</sup> Esta performance notable justifica que desde el ámbito corporativo se presente tradicionalmente al sector como un potenciador inigualable de los ciclos de actividad económica (Coremberg, 2006, pág. 13), aunque el quiebre de 2008 requiere una explicación: el índice de 2008 fue 4,11%, y el de 2009 ya fue negativo, -3,51%. (F, 2010: 310).

Luego de la crisis de la hiperinflación, la actividad constructora comenzó a recuperarse durante la década de 1990, gracias a la mejora en las condiciones macroeconómicas y a una OP que no dejó de ser significativa, alcanzando en 1998 los máximos históricos en el despacho de cemento Portland a nivel nacional.<sup>88</sup> Los problemas financieros a partir de la devaluación de Brasil y el mismo sobre-endeudamiento, generaron la disminución del rol del sector público, y la actividad privada aumentó entonces su peso específico: las inversiones de los servicios públicos privatizados, y la reactivación del mercado sostenido en los créditos hipotecarios, habían sido las principales aristas de esta tendencia.

Durante estos años se experimentó además una transformación en torno a la búsqueda de eficiencia: la exigencia del cumplimiento de las normas ISO y de seguridad laboral, propusieron nuevos desafíos a empresarios acostumbrados a otras reglas de juego. Se adoptó un nuevo perfil en el sector, orientado a la adquisición de tecnologías que permitía ahorrar tiempos de ejecución y que se adecuaban mejor a las nuevas demandas del mercado (Coremberg, 2006). Este giro no parece en principio ajeno al retroceso del estado en 1998-99, aunque sin duda sería insuficiente –y tal vez tardío- para afrontar la violenta caída subsiguiente. La declaración en el encuentro anual de San Carlos de Bariloche puede entenderse como anticipo a la quiebra del fin de la década.

---

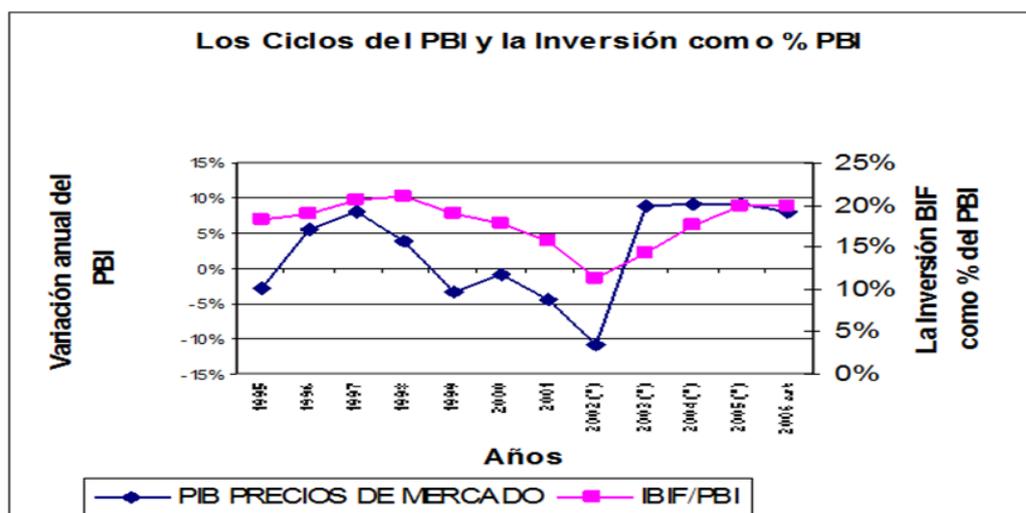
<sup>86</sup> En la segunda mitad de los 90’s el movimiento es parecido, y podría haberse producido un despegue similar, pero la crisis estructural –ya visible en 1998- impidió el efecto. Aunque no aparece en el cuadro de Coremberg, ambas curvas vuelven a cruzarse en el 2009.

<sup>87</sup> Como es habitual, hay algunas diferencias entre los autores respecto a los datos de esta dinámica a mediano plazo: los índices presentados en el importante trabajo del equipo de O. Ferreres no coincide totalmente con los de Coremberg. Por otro lado, recuentos privados como Reporte Inmobiliario, muestran el estiramiento de la amplitud del ciclo del sector respecto al general, pero exhiben un comportamiento mucho más similar entre los 90’s y la “década”: la explosión entre 2003 y 2004 tiene por un lado una pendiente prácticamente idéntica a la de 1990-91, lo que en principio desmiente el valor diferencial asignado al lapso 2003-2015. Por otro lado, la caída del índice, es en ambos casos muy similar.

<sup>88</sup> En este sentido, la clave está en el nivel de las tasas de interés, ya que el rédito muy alto de los depósitos tiende a desalentar la inversión dirigida a la renta inmobiliaria. La baja de las tasas en los primeros años de la convertibilidad provocó entonces una mejora en las condiciones de este negocio, al tiempo que la compra-venta se vio favorecida por la accesibilidad de las divisas.

La crisis del 2001 cortó abruptamente el flujo importante de demanda privada apoyada en el crédito. Pero el cierre del crédito, cuya expresión culmine fue la creación del “corralito” afectaría además a la oferta, inmovilizando la actividad<sup>89</sup>. (Coremberg, 2006) A riesgo de ser reiterativos, cabe profundizar en la explicación de una curva casi vertical, que refleja el vertiginoso ascenso del sector desde -35% a 35%, es decir 70% de crecimiento (en este caso del valor agregado), en poco más de un año y medio. El esquema presentado en Guayaquil, que obviamente se puede tomar como corporativo oficial, parte de la inversión privada y pública como motor, tal como ilustra el gráfico ---, que compara la IBIF de la construcción con el movimiento del PBI.

Gráfico N°10: oscilaciones del PBI e inversión bruta en construcción 1995-2006.



Fuente: INDEC Elaboración propia,

Este impulso de inversión puede explicarse en el ámbito privado en primer lugar en el plano financiero por la situación de salida del “corralito” –luego “corralón”-, que implicó la retención de los depósitos de miles de ahorristas privados. Con superávit gemelos –primario y financiero- y una mega devaluación, la etapa iniciada en la presidencia de Duhalde estuvo marcada por tasas relativamente contenidas<sup>90</sup>, lo que a su vez se vio

<sup>89</sup>Según el testimonio del dueño de la empresa constructora SERTEGAL, una pyme de Buenos Aires, la crisis afectó duramente la actividad. Se vieron obligados a buscar pequeños trabajos en las fábricas que habían construido, realizando labores de fontanería y pequeñas reparaciones para no dejar en la calle a sus empleados (75 personas aproximadamente) a los cuales los rotaban por semana. El corralito les congeló un depósito de 300.000 dólares.

<sup>90</sup> Puede establecerse cierta dialéctica entre modelos apoyados en tasas positivas, que se supone aseguran ahorro –y alejan presión cambiaria-, y los que generan tasa negativa, apuntando a favorecer la producción. En el contexto del post corralito, es poco imaginable que los ahorristas pudieran tentarse con tasas de interés, luego de un intenso conflicto con los bancos para recuperar saldos.

favorecido por la situación internacional. La ruptura abrupta de las opciones de ahorro financieras estimuló la clásica opción de la inversión en ladrillo. B. Coremberg plantea por otro lado que los no residentes, se vieron *“incentivadas por el diferencial de precios del m2 que demuestra nuestro país respecto de locaciones internacionales”* (*Perfil de Crecimiento de la Industria de la Construcción 2002-2007*)

Se produjo sin duda un círculo virtuoso, donde la misma inversión tracciona el precio del metro cuadrado –que como se verá tuvo ingredientes diferenciales en núcleos urbanos como Posadas-, y los valores finales de edificación serían a su vez muy atractivos para los desarrolladores inmobiliarios.

La presentación de Guayaquil, en línea con la postura corporativa iniciada a fines de los 90's y reforzada con matices en la mitad de los 00's, propone en suma la inversión en momentos recesivos o depresivos, que en economías como la Argentina –especialmente luego de los 70's- es casi impensable para el sector privado. Esto no sólo por la retracción del crédito, sino fundamentalmente por el ingrediente de la incertidumbre. De este modo, el actor excluyente para “suavizar las oscilaciones del producto”, sólo podría ser el estado. A diferencia de lo ocurrido en los países industriales en 1930, donde el fisco no acompañó el quebranto de empresas y bancos, las finanzas públicas en el 2001 llegaron al punto de la suspensión parcial de pago de haberes –y antes la total de proveedores-, y con el crédito totalmente cancelado en situación de default la punta del ovillo provino de la emisión, y sobre todo de un mecanismo que se verá con claridad en el caso misionero: una distribución de recursos en la recuperación, a favor de la inversión de capital, con un perjuicio indirecto a la restauración del salario y los ingresos de la población. Este esquema es reconstruido en trabajos como el citado de M. Peralta Ramos (2008), cuando al realizar un balance de la gestión de N. Kirchner critica la relativa debilidad de este gobierno para consagrar derechos sociales muy postergados, y ceder ante la acumulación en manos de sectores privilegiados.

El discurso de Néstor Kirchner en la 52° Asamblea Anual de la *Cámara de la Construcción* en 2005 da alguna pista en esta dirección, aunque no confirma la hipótesis de la autora:

*... “Debemos recordar que asumimos hace un año y medio; sólo en el último año 3 millones 200 mil personas dejaron la pobreza y 3 millones 600 mil personas dejaron la indigencia. El manejo fiscal responsable, la correcta política monetaria, el resultado de la lucha contra la evasión, el incremento de la recaudación, el mayor nivel de reservas, la baja inflación, las tasas de interés en baja, el cambio realista y flexible acompañan un crecimiento sostenido de la economía. Es en ese marco de responsabilidad fiscal que hemos logrado mantener un importante superávit fiscal, pero no a costas de desatender las necesidades de nuestro desarrollo. **Sabemos que no cualquier***

***superávit es defendible, cuando los superávit se logran merced a la disminución del gasto social o a la eliminación de inversiones en infraestructura física el superávit pierde virtuosidad. Desatendiendo a los que necesitan o relegando la creación de infraestructura se termina por hacer de algo bueno un instrumento de desequilibrio político, social y económico negativo para el país y negativo para el funcionamiento de la economía...***

(<https://www.cfkargentina.com/nelstor-kirchner-en-la-52-convencion-anual-de-la-camara-argentina-de-la-construccion/>)

La negrita de este extracto del discurso presidencial es de la misma publicación de la *CAMARCO*, y resulta especialmente indicativa de la opción política desplegada en el 2003, que puede ligarse a la dialéctica deuda-desarrollo, pero el péndulo también oscila entre la OP y el gasto social, y de confirmarse la idea de P. Ramos de una limitada restitución de ingresos en plena recuperación explosiva, queda claro que esto no impidió en modo alguno un ascenso vertiginoso de la popularidad de NK, que como se sabe asumió con un caudal de votos del 28%. Un éxito político-electoral que en la mayoría de las provincias fue no sólo más voluminoso sino más sostenido en el tiempo.

Puede observarse que la “inérita escala” privada se presenta como paralela a una inversión en OP entendida como revolucionaria. Este despegue esgrimido requiere obviamente confirmación en los datos, pero en principio se la puede suponer como apoyada –por lo menos en parte- en una relación simbiótica *obras públicas = gestión positiva*, que se ve muy reiterada en como veremos en los discursos. Esta “fórmula” equipara por ejemplo a la política educativa con el número de escuelas construidas, a la política sanitaria con el número de CAPS<sup>91</sup>, la política turística con la edificación de una cruz o una costanera, incluso la industrial con la construcción de un parque, más allá de que sea o no ocupado por nuevas firmas. El impacto más visible es en principio la expansión descollante del sector constructor como tal –empresarios, cámaras, obreros-, lo que puede entenderse como novedad casi absoluta en regiones dominadas por la agroindustria. Sus efectos positivos sobre el crecimiento económico, su capacidad de absorción de fuerza de trabajo, y por tanto su empuje en la reactivación del consumo, son considerados por actores públicos y privados como una verdad consagrada. La dinámica histórica del sector en la economía general<sup>92</sup>, especialmente la potenciación de los ciclos positivos, se exhibe como fundamentación.

---

<sup>91</sup> Centros de Atención Primaria de la Salud.

<sup>92</sup> La construcción no de ningún modo el único sector que se ve a sí mismo como motor del crecimiento económico y la empleabilidad: como es muy conocido, esta auto denominación le cupo tradicionalmente al agro –que se sigue presentando de ese modo en la actualidad-, y la industria manufacturera frecuentemente presenta la capacidad de sus pymes como demandantes de empleo. Fuera de la lógica disputa por la carga

## VII. De la economía política a la política económica: discursos y debates sobre la OP en Misiones

Para alejarnos de los sesgos muy criticados a la historia de las ideas en cuanto a considerar mensajes y expresiones de los líderes como manifestación de la realidad, antes que definición de intenciones –o espejismo sobre ellas-, hay indispensables precauciones metodológicas: se analizan los mensajes de inauguración de sesiones longitudinalmente, esto es en el mediano y largo plazo, de modo de reconocer en lo posible el cumplimiento o abandono de objetivos y algunos matices entre períodos, pero se recurre además a los escasos debates que se dieron en la Legislatura y las declaraciones y cruces periodísticos, que en algunos casos surgieron de las denuncias –también muy limitadas-, los planteos corporativos y de la misma prensa.

Los problemas políticos planteados en la introducción se enlazan de algún modo en un itinerario, porque en la mayoría de los casos son recurrentes, pero también por las relaciones que tienen entre sí. La mayor frecuencia en los discursos corresponde a las motivaciones o beneficios de la OP, que en general despertaría escaso debate, pero igualmente aparecen matices en distintos momentos: aunque no abunda la apelación a la economía política o la teoría, se puede reconocer la comentada mirada *ofertista*, que se puede considerar como más cercana a la ortodoxia liberal; por otro lado se verá la puesta en escena progresiva –especialmente a partir del 2001- del énfasis en la *demanda*, asociado a la perspectiva keinesiana.

Aparecen en la dirigencia otros móviles, como el ordenamiento territorial, el embellecimiento del paisaje o el esparcimiento. La menor frecuencia de estas variables no es óbice para detenerse, sobre todo en lo que respecta al territorio, ya que en los últimos años hubo un impulso importante que derivó en consultorías sostenidas e incluso una ley provincial. En política importa muchas veces más el parecer que el ser, por lo que el contexto de justificación es siempre relevante.

Las declaraciones de las cámaras empresariales abrevan obviamente en la necesidad de crear trabajo como fin en sí mismo, sobre todo en las pymes<sup>93</sup>, que se convirtieron en una

---

impositiva y beneficios indirectos desde el estado, el ingrediente central para los constructores es a todas luces el sostenimiento de la inversión pública.

<sup>93</sup> La definición de *pymes* tuvo importantes cambios en los últimos años, y aunque no hay una estandarización amplia predomina el criterio de la cantidad de empleados, que se fue desplazando hacia abajo con el avance técnico. En el ámbito constructor no existe un alcance unívoco, y esta ambigüedad hace que muchas empresas de más de 800 empleados y obreros se autodenominen pymes, ya que es políticamente más fructífero.

especie de destinatario estrella de prácticamente todas las políticas públicas, desde que en la democracia no pudo doblegarse sostenidamente la pobreza.

Hubo mucho mayor debate y conflicto sobre las prioridades de inversión, tanto geográficas como funcionales, obviamente ligadas a las disputas de interés y la configuración política, el lugar de las empresas misioneras en el espectro de proyectos y el financiamiento. Este último punto tiene como es esperable muchas aristas o dialécticas cruzadas, entre OP y servicios de la deuda, infraestructura económica y social, asistencia social e infraestructura, salarios estatales y gasto en OP...

El cierre de este campo de disputa simbólica y concreta es sin duda la ley de presupuesto y luego la ejecución efectiva de los recursos fiscales, donde se pasa de la intención a la decisión. En el ámbito legislativo hubo y hay un bajo nivel de deliberación sobre el lugar de los proyectos en el presupuesto, pero abundan los pedidos particulares de legisladores, que como es sabido son una manera habitual de exhibir la representación de sus votantes. Los discursos políticos a nivel provincial, por lo menos en su expresión central que es la de los gobernadores, tienen como es esperable un nivel relativamente bajo de compenetración con la teoría económica, o abstraen aquellos elementos políticamente necesarios, no ya por las atendibles necesidades de divulgación, sino para fundar decisiones muy cruciales sobre el gasto público. La presencia de la reelección permite analizar lapsos de 8 años entre 1991-98 y 1999-2007, donde como señalamos se plantea el contraste entre dos paradigmas económicos a nivel nacional y provincial. La pluralidad se observa mucho más claramente cuando el Frente Renovador de la Concordia Social (la “renovación”), fundada en el 2003 a partir de la ruptura de C. Rovira con su mentor –R. Puerta-, estaba en proceso de ascenso pero contrapesada con la presencia todavía significativa del radicalismo y el peronismo.

Luego de un fuerte traspie en el 2006, donde un plebiscito popular rechazó la reelección de Rovira, la renovación amplió paradójicamente su hegemonía, y con ello el debate legislativo fue retrocediendo, aunque subsistió cierto ruido político, sobre todo por la supervivencia parcial de prensa crítica y dirigencia combativa.

### **VII.1 Invertir o hacer invertir?: paradojas y contradicciones del neoliberalismo en Misiones**

Federico Ramón Puerta, fue como dijimos una figura relevante de la conducción nacional del PJ en la etapa menemista, sobre todo entre los gobernadores, incluso llegaría a la

presidencia en el interregno abierto por la renuncia de F. de la Rúa. El gobierno de Puerta reprodujo a su vez en la Provincia la privatización<sup>94</sup> intensa y extensa, encarada a nivel nacional en los dos mandatos de Carlos Menem: se ofrecieron entonces al mercado el Banco de la Provincia de Misiones –BPM-, la *Administración de Agua Potable –APOS-*, *Papel Misionero –PM-* y el *Instituto Provincial del Seguro -IPS-seguros-*, al tiempo que se concesionaba la recaudación impositiva de la *Dirección de Rentas -DGR-* y se profundizaban los subsidios a la educación privada<sup>95</sup>. La empresa distribuidora de electricidad de la provincia *EMSA* logró esquivar la ola privatizadora gracias a la capacidad de presión del gremio Luz y Fuerza, que por otra parte era una de las patas del poder político del peronismo local.

Si en el mensaje inaugural de 1991, la impronta del discurso de Puerta se había puesto en la “reforma del estado”, con una enumeración de la nueva participación del sector privado área por área y empresa por empresa, en la mayoría de los mensajes subsiguientes (tanto en el primero como en el segundo mandato) aparece una lista muy larga de obras públicas de magnitud. Estas obras habían sido anunciadas al comienzo del ciclo, como parte del nuevo rol del estado y demostración de su efectividad. La mayor parte de los proyectos enumerados refiere a obras viales, donde se reitera la rentabilidad para el fisco del sistema de peaje. Pese a la visibilidad de algunas nuevas rutas, el cobro de este arancel por su uso produjo un inusual nivel de inquietud en la opinión pública misionera, incluso movilizaciones en los puestos de la ruta 12 –que inauguraban el sistema localmente-.

Como contracara de la “efectividad” del nuevo rol del estado, la oposición clamaba por aspectos oscuros de las concesiones, ya que la impopularidad del pago por uso se veía potenciada por privilegios a las empresas, en la mayoría de los casos no visibles para la opinión pública. El diputado Soria Vieta denunciaba airesamente irregularidades en el sistema de peajes:

*... Ya con el Decreto 527 del año 1991, se produce un fenómeno de estafu en el tema del peaje. Primero, le dan un subsidio a las concesionarias, que rondaba los 57 millones de dólares por año; segundo, flexibilizan el plan de inversiones y, tercero, renuncia el Estado a percibir el canon, que era lo que las empresas tenían que pagar al Estado. Pero no termina ahí el cuento. Las concesionarias siguen recaudando como recaudó VICOV S.A. 18 millones de dólares y que el ministro no supo explicar acá ni siquiera cuánto pagó de impuesto VICOV S.A. al gobierno misionero, se llevó 18 millones de dólares, y ya va a ver en qué termina la reconversión de los contratos. No contentos, el 27 de septiembre de 1992, hace tres semanas, se firman los contratos*

<sup>94</sup> El gobierno militar amagó en 1981 con privatizaciones similares a las de Menem/ Puerta, que movilizaron un petitorio de parte de la Multipartidaria local.

<sup>95</sup> Este avance de la educación privada llegó a punto tal, que la Ministro M. Micolis tenía su oficina en el Instituto del Profesorado Ruiz de Montoya (asociado al Obispado de Posadas), lo que Puerta justificó en una entrevista informal en 1994 como la necesidad de evitar la pasividad del subsidio.

*de reconversión, que los representantes misioneros nos enteramos por los diarios, porque acá se trancan, se obstaculizan los pedidos de informes y como representantes del pueblo no se nos deja conocer la verdad y tenemos que enterarnos paralelamente por los diarios.... **Fijese la paradoja, en pleno plan de convertibilidad, donde la indexación está prohibida en cualquier ámbito, menos para las concesionarias del peaje; ya tienen acordado el aumento para los años 93 y 94....**No termina ahí la cuestión, se le exceptúa a los nuevos contratos del pago del IVA y del pago de los impuestos a las ganancias. **Es un privilegio discriminatorio hacia las empresas concesionarias de peaje, pero extraordinario, vergonzoso que un Estado claudique ante la presión de las corporaciones económicas como lo está haciendo el Estado nacional.** El plazo de concesión de obras se prolonga de 12 a 13 años, las principales inversiones se difieren entre 3 ó 4 años...*

(Diario de Sesiones HCR: 22 y 23 de Octubre de 1992)

Se observa claramente la instalación local de los dilemas que analiza el artículo de L. Iramain (2012), para fundar la presencia de ámbitos privilegiados de acumulación (APAs). Si el sistema inicialmente podía exhibir una lógica, por una especie de pacto tácito o intercambio entre el inversor privado –con los riesgos del caso- y el incremento de bienes públicos, financiados por quienes los usaran, el campo de negociación entre el estado y las empresas puede mostrar distorsiones o avances desmesurados del interés privado. Obviamente estos beneficios diferenciales podrían resignificarse en el discurso empresarial, apelando a la incertidumbre habitual de la economía argentina, que es la razón –o la excusa- más esgrimida por los empresarios para justificar cláusulas de ajuste. En 1992 no quedaba completamente clara la proyección de la estabilidad, pero incluso el anclaje peso=dólar no impedía –como comentamos arriba- la aparición de mecanismos de indexación.

Sin embargo, el gobernador Puerta prefirió no abrir este debate y limitarse a enumerar las bondades de un nuevo asfalto, muy esperado por los misioneros, y un nuevo estado que hasta 1995 recibió respaldo de la población:

*... “**La confianza depositada en las inversiones privadas como medio de incremento del nivel de inversión en la obra pública, exigió que esta provincia ya cuente con marcos ordenadores que confieran autonomía y permanencia al régimen legal de las obras por concesión. Estas características estaban ausentes en la legislación. Es de trascendental importancia para la radicación de inversiones en nuestra provincia, la estabilidad jurídica. Esta labor de diseño fue desarrollada intensamente en este primer año de gestión con el amplio apoyo de la Honorable Legislatura, y ahora estamos inmersos decididamente en el campo de las realizaciones concretas para lo que ya tenemos terminado el diseño de las futuras privatizaciones de varios corredores viales y de los servicios de provisión de agua y cloacas de las comunidades en las que APOS brinda el servicio en forma directa para lo que remitiremos a esta Honorable Legislatura en el curso de los próximos días, un marco regulatoria...**”*

(Mensaje Gob. Ramón Puerta, 01/05/92)

No es un dato menor este lenguaje marcadamente institucionalista en un líder del PJ, que si bien pertenecía a la generación influida por la democratización de Cafiero no era ajeno a la impronta tradicional de imposición de la mayoría. Es conocido que en el menemismo

los atajos presidencialistas o las maniobras anti republicanas –como el famoso episodio del “diputrucho”, fueron frecuentes. En un ámbito como Misiones, donde la arrolladora mayoría peronista de los 70’s había dado lugar a un bipartidismo con fuerzas muy parejas, convivía en los 90’s cierta inercia de la facciosidad de los 50’s con la impronta de la democratización y pluralismo. Pero el discurso de Puerta tiende a confirmar la configuración del estado a favor de la empresa mucho más que al derecho ciudadano. Y el bloque oficialista en la Cámara de Representantes apelaría casi unánimemente a refrescar a los radicales la hiperinflación o su abandono del gobierno, antes que responder requisitorias o reclamos: el dip. Moreira hablaba por ejemplo de los que “*tiran novia desde el balcón*”...

Fuera de la nueva frustración de un debate serio, hay algunas aristas de interés, como la evaluación de las concesiones, que al parecer lejana a la situación de la provincia inspiraba referencias o invocaciones simbólicas<sup>96</sup>. Pero hubo casos locales que motivaron acusaciones de manipulación y colonización de la justicia desde el puertismo. El sostenimiento de los APAs en este contexto requería un bajo control legislativo y judicial, y la mejor forma de cubrir esta gran fisura suele ser la acumulación de obras.

La Represa *Urugua-í*, ubicada a 8 km de la desembocadura del arroyo homónimo en el Paraná, citada por el periodista N. Gasulla como uno de los casos de selectividad dirigida a favor del grupo Macri, fue otorgada en concesión para su operación por casi 15 años a la UTE que SOCMA (Sociedad Macri) integró con IMPSA (la citada nave insignia del Grupo Pescarmona). La amistad públicamente conocida de Mauricio Macri con Ramón Puerta generó obvias suspicacias sobre las preferencias y ventajas a los negocios del grupo en Misiones. Esto provocaría incluso en 1998 una denuncia del ex gobernador Barrios Arrechea contra Puerta y Néstor Grindeti (actual intendente de Lanús, entonces gerente del *Grupo Socma*).<sup>97</sup>

Como contracara de la opacidad, desde la instalación de la convertibilidad las expresiones abundaban en las inauguraciones, al punto de que en 1992 se dice que el gobernador ...“*no tiene tiempo de asistir a todos los cortes de cinta.*” (HCR: 4° Sesión Ordinaria, 4

---

<sup>96</sup> En la legislatura misionera fueron y son frecuentes las discusiones sobre la situación nacional o el AMBA, aunque no tuvieran relación directa con la provincia o se vincularan con un proyecto local.

<sup>97</sup> Como se describe en el Cap. 4 la represa fue adjudicada a la UTE bajo la modalidad BOT (*Built Operate and Transfer*) como comentamos anteriormente. Para esto se requiere imperiosamente una capacidad financiera, que en este caso fue facilitada por bancos estatales y privados, a través del Banco de Misiones, que canalizó los fondos. La paralización de las obras en 1987 hizo que la UTE reclamara mayores costos, lo que multiplicó el monto original de 80 millones de dólares. De todos modos, en 1990 se inauguró, y en el 2004 venció el período de operación privada, transfiriéndose el manejo al estado provincial.

de mayo de 1993). Se plantearon incluso las primeras propuestas de reforma a la *Ley de Obras Públicas*, en principio para adecuarla a una gestión más ágil demandada por la intensificación de proyectos: por ejemplo se plantea una presencia más actualizada del Ministerio de OP –en su momento inexistente- en el Consejo creado por la ley. No es menos importante la adecuación de la cláusula sobre garantías, que limitaba la participación de algunas pymes, y sobre ajuste de costos: teniendo en cuenta que se estaba en una etapa de inflación casi nula, esta arista es especialmente llamativa porque indica la persistencia del aumento y diversas formas de indexación (4° sesión ..). Atenuar las garantías apuntaba claramente a facilitar la participación de pymes locales, muy frecuentemente limitadas por las condiciones de capital o depósitos iniciales.

La ley 83 prevé un consejo integrado por los empresarios, la UOCRA y el gobierno, pero llamativamente se propuso un *Consejo de Programación de Obras Públicas de la Provincia....* (que tendría) *la intención de racionalizar la aplicación de los fondos que se hallan destinados para los planes de obras y que afecten a las finanzas públicas* (17° S. Ordinaria, 2 de septiembre 1993). La oposición objetó obviamente esta sobrecarga poco fundada, pero la creación del nuevo organismo se impuso por mayoría en rápido trámite. Aunque no hubo explicitación de sus alcances, y las actas del nuevo consejo no son hallables, se entiende que se buscó articular las pujas entre distintos ministerios, algo que el creado por la ley 83 –claramente corporativo- no podría solucionar. La presencia de ministros de Hacienda y Finanzas, Industria y Economía, se justificaba así:

.... *“De esta manera se busca un control adecuado del gasto público en el área de inversiones en obras, ya que el Consejo de Programación será el que resuelva la pertinencia de los proyectos...”*  
(cf. 17° S. Ord., 2 de septiembre 1993)

Esta “pertinencia”, asociada al control del gasto, indica la necesidad de profundizar y ensanchar el control político. En los años subsiguientes se intensificó la presión por el ajuste fiscal, por ejemplo en 1994 se ponen sobre la mesa en la Cámara “problemas con la OP” que en prácticamente todos los casos son sub-ejecuciones presupuestarias o reclamos municipales o ministeriales por proyectos u obras suspendidas. Más allá del análisis del problema de financiamiento, que es especialmente significativo en este lapso –teniendo especialmente en cuenta la multiplicación del endeudamiento provincial-, para nosotros hay un punto central en el discurso gubernamental, que es sin duda la orientación estratégica esgrimida:

... “y desde este recinto anuncio el próximo llamado a licitación durante este mes de mayo, del corredor vial de las rutas que unen las localidades de Posadas, Apóstoles, Concepción de la Sierra y San Javier, llamado el **corredor de la producción**<sup>98</sup>...”.

(HCR: Mensaje Gob 1992, negrita nuestra)

Puede observarse el énfasis ofertista mencionado, que en contadas ocasiones se matiza con el tan mentado objetivo de crear trabajo. Promotor conspicuo de las bondades de lo que se entendía como un modelo enteramente nuevo<sup>99</sup> abierto por la globalización, en el mensaje de inauguración de sesiones de 1992, el rubro “Obras y Servicios Públicos” Puerta comienza con una alusión directa a la empleabilidad, que sin embargo no sería muy reiterada: ... **“Ha sido política deliberada y promovida por este gobierno con el objetivo de la generación de empleos, la obra pública...”**. (M 1992, negrita nuestra)

Muy poco tiempo después, a mediados del 95, se dispararía un largo y crudo debate sobre la situación del presupuesto de 1996, como correlato de inesperados proyectos de ajuste. Como comentamos en el capítulo IV, la anulación de la posibilidad de emitir empujó el endeudamiento como recurso para suplir un gasto público que no había cedido lo reclamado por el nuevo modelo. El bloque de la UCR denunció las muy sensibles caídas o sub-ejecución en la mayoría de los rubros. En la 9° sesión ordinaria, el diputado H. Damiani dice:

*Pasó la fiesta, reconocía el diputado Valdovinos, y ahora vienen las facturas, incluso la del jolgorio de la inauguración de ingresos a distintos pueblos, que creímos, que el gobierno estaba inaugurando con fondos propios. La obra pública más cara del país, es la de Misiones y seguramente con el próximo aumentazo del peaje, entre todos vamos a tener que pagar la fiesta. Pero sirvió todo este microclima de bienestar para lograr el resultado del 14 de mayo, ahí está la estafa, ahora surge la realidad, resulta que todos los empleados públicos, los que toda su vida trabajaron, los que vienen haciendo carrera desde hace años, los que se jubilaron o sus derechos habientes, los pensionados, todo el sector activo y pasivo de nuestra provincia va a tener que soportar el peso de algunas decisiones que no tomaron, la Planta de Personal se aumentó en un 51,9 por ciento en esta provincia.*

(HCR: 12 de julio de 1995, negrita nuestra)

<sup>98</sup> Puerta llamo “ruta de la producción” a muchos tramos diferentes, que en algunos casos tenían poca relación directa con el transporte de productos agroindustriales o forestales: el corredor aludido por el Gobernador incluye la ruta nacional 105, que enlaza la ruta 12 con la 14, facilitando el acceso a Posadas y ofreciendo una alternativa a los centros productivos de la zona centro. Pero este tramo tendría un peaje – cuyas condiciones como es habitual no se mencionan-.

<sup>99</sup> Las expresiones reforma del estado, descentralización, desregulación, desburocratización están transcriptas con mayúsculas... Fue moneda corriente del discurso menemista –y de su “superministro” D. Cavallo-, presentar estas pautas como radicalmente nuevas, antes que como reedición de experiencias del pasado. R. Puerta comienza su mensaje del 92 (cuando ya la ley de convertibilidad estaba en plena vigencia y se había superado la severa crisis hiperinflacionaria de 1989), asegurando que al gobierno anterior “le había estallado en las manos la crisis”, dado que se habían anclado en el pasado antes que reconocer los cambios mundiales.

Más allá de la precisión de los datos, la calificación de la OP de la provincia como la más cara puede entenderse como una expresión simbólica para encontrar la causa de un vertiginoso salto de la euforia a la crisis. En parte los primeros pasos de las obras complementarias de Yacyretá –que veremos en el apartado sobre urbanismo en Posadas–, pueden explicar la expresión. La oposición radical era consciente de que los accesos a los pueblos del interior eran una herramienta muy fuerte de presión sobre los intendentes (por entonces repartidos en forma muy pareja, como muestra de una bipolaridad equilibrada). De este modo, la alusión tan cruda al costo elevado era una forma de contrapesar un efecto político, que como veremos terminó siendo crucial para construir hegemonía.

La expresión sobre el incremento de empleados públicos, que puede parecer *ab initio* mucho menos políticamente correcta, tendría un correlato certero y crudo, porque el déficit obligó a recurrir nada menos que al recorte salarial: en la misma sesión se presentaba el proyecto del llamado *Impuesto Solidario de Carácter Transitorio* sobre los haberes de los empleados públicos de la provincia. Este régimen imponía descuentos progresivos según los ingresos de los agentes<sup>100</sup>, y mientras el bloque oficialista imponía su mayoría para aprobarlo se enarbolaban logros en infraestructura, especialmente en las rutas. Y la UCR redondeaba su crítica: la OP más cara –aumentada por la presencia de peajes impopulares– sería la contracara de los recortes en los sueldos público

La impopularidad inicial de un mecanismo ya consolidado en buena parte del país, era sin duda compatible con la reducción presupuestaria que emergía con claridad, pero difícil de justificar políticamente. El Diputado Vera dice en plena discusión de los números del 96:

*... quiero referirme a la Dirección Provincial de Vialidad. En el año 1995 se presupuestó 78.803.000 pesos; en el año 1996, 58.941.800 pesos, un 26,2 por ciento menos, la disminución se produce en la obra pública: 1995, 60.910.500 pesos y 1996, 41.168.800 pesos. La ejecución al 31 de octubre del 95, en lo que respecta al proyecto 1995, es de 21.372.000 pesos, **es decir en las obras públicas solamente se ejecutó el 35 por ciento**. Una de las grandes preguntas, ya que tanta publicidad se ha hecho con respecto a esto, es **¿qué pasó con la obra pública en el año 1995?** ...*

(28° sesión ordinaria, 14 de diciembre de 1995)

---

<sup>100</sup> A la franja salarial de 500 a 700 pesos, se pretendía gravarla con una alícuota del 5 por ciento, a la franja de 700 a 1.000 pesos, con una alícuota del 7 por ciento, a la franja de 1.000 a 2.000 pesos, una alícuota del 10 por ciento, y a la franja de 2.000 pesos a más, con una alícuota del 15 por ciento. Pese a que fue aprobado por mayoría luego cayó por el elevado nivel de judicialización generado.

La enumeración de este y otros diputados opositores continúa con los recortes o disminuciones en salud, educación y desarrollo social. La excepción aparecía en seguridad, y casos muy llamativos como *APOS* (Administración Provincial de Obras Sanitarias), que a punto de ser transferida a los dueños privados aumentó un 54% su porción presupuestaria, incluyendo trabajos públicos y amortización de deudas. Luego de que Vera usara la ironía preguntándose *..¿no será más conveniente exigir a los nuevos dueños de la empresa que hagan la inversión que corresponde?...*, sus compañeros de bancada desfilaron apoyando estas objeciones y agregando otras, pero el PJ se limitó (chicanas mediante) a plantear el deber ser de apoyar a los gobiernos nacional y provincial, que habían tomado el timón en medio del estallido hiperinflacionario..

El significativo recorte presupuestario no era visible directamente para la población, pero no es un dato menor que la elección de 1995 –llevada adelante unos meses antes del debate citado- había sido la más ajustada para el justicialismo desde la de 1987: bajo un régimen de *Ley de Lemas*<sup>101</sup>, en el que se pueden presentar varios candidatos a gobernador del mismo partido en el comicio general, el radicalismo sumó los votos de tres candidatos y perdió por cerca de 8000 votos (sólo el 2%), en medio de una ruidosa denuncia de irregularidades.

El gobernador Puerta ampliaría su definición política en el discurso de la Sesión Inaugural del 1° de mayo de 1996. La crisis movilizó una nueva defensa muy definida –y hasta arrojada- del paradigma neoliberal encarnado por Menem. Planteó que el modelo pensado por Perón correspondía a un mundo bipolar que suponía extinguido, pero encontró una forma elíptica de conciliar la justicia social con la subsidiariedad del estado:

*... “Casi 45 años más tarde, ese esquema económico, virtualmente les estalló en las manos a quienes gobernaban el país en 1989... Las consecuencias de las privatizaciones dependen de la sensibilidad de los integrantes del gobierno que las emprenda. Y como nuestro gobierno es justicialista, nuestra doctrina y el legado de Perón y de Eva Perón nos impone que, en todo momento, persigamos la meta de la justicia social, sin distinción de ninguna índole....”*

Es bien conocido que la hiperinflación –que provocó la salida anticipada del gobierno de Alfonsín- fue una excusa más que propicia para la reforma del estado, las privatizaciones y la desregulación, pero no deja de sorprender que el gobernador de algún modo redoblara

---

<sup>101</sup> La *Ley de Lemas* se supone instalada mayormente a partir de las necesidades del PJ por su conflicto interno. Luego de esta experiencia, donde el aprovechamiento algo inesperado de parte de la UCR puso en serio riesgo la reelección de Puerta, fue derogada. La Renovación la reinstaló a nivel municipal, manteniendo su vigencia hasta hoy. Esto permite que referentes locales enfrentados entre sí –a veces violentamente- sumen votos en intendencias o consejos deliberantes para el Frente Renovador, ya que los subtemas enfrentados localmente suelen pertenecer al mismo lema.

la apuesta, resignificando por un lado el endeudamiento, y por otro lado exhibiendo su contracara más vendible: la inversión pública:

... “Señores, como detallaré posteriormente, **debimos resolver en nuestra gestión un endeudamiento global que trepaba casi a los 900 millones de pesos, para un presupuesto de erogaciones ejecutadas en el primer año de convertibilidad, de 360 millones de pesos. Hoy, concluida la función bancaria del Estado, hemos avanzado a más amplios financiamientos del Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo para infraestructura y reforma. Actualmente, la deuda global de la provincia, en términos relativos, ronda el 75 por ciento de un presupuesto de erogaciones del último año, de alrededor de 650 millones de pesos. Mucho menos, entonces, si se compara con la suma que antes casi triplicaba el presupuesto. En síntesis en esta hora que tanto se habla de endeudamiento, debemos ser optimistas...**” (Mensaje Gob R. Puerta, 1996)

Sin necesidad de cotejo de las cifras o pericia técnica puede reconocerse que es inconsistente un desendeudamiento (aunque fuera relativo), con la ampliación del financiamiento. Es conocido que el fin casi total de los bancos estatales tuvo como correlato un acceso a nuevas líneas, pero aún con un fuerte incremento presupuestario (es significativo que hubiera pasado de 360 a 650 millones, teniendo en cuenta la estabilidad inflacionaria), el stock de deuda total tendría que haberse mantenido para que se verificara el 75% presentado por el gobernador. Pero él mismo plantea nuevos créditos del BID y el BM, una vez más para infraestructura.<sup>102</sup>

Aunque 1996 no era un año electoral, el consenso social sobre este programa sorprendió a muchos analistas. Pero si el pacto social se hubiera limitado a endeudamiento (en principio poco visible) y obras (en muchos casos indiscutiblemente esperadas), podría pensarse en cierta sustentabilidad, teniendo en cuenta por otro lado que el plafón académico acepta de buen grado la relación deuda-capitalización. Pero cuando se hizo visible un ajuste que incluía salarios, que además no son altos en la administración provincial, la ecuación cambió sensiblemente. Puerta no esquivó totalmente el problema:

***Afortunadamente, hay un amplio sector mayoritario del personal del Estado, que acompaña esforzadamente al gobierno en estas acciones. Y no se crea que son los que figuran a la cabeza en la escala salarial, todo lo contrario. Estas personas son conscientes, que no hay vuelta atrás en este nuevo modelo votado mayoritariamente por el pueblo argentino.***

(Mensaje R.P., 1996)

Las elecciones del 97 parecieron darle la razón a Puerta, porque siendo legislativas y a sólo dos años de las que tan ajustadamente le permitieron la reelección, volvieron a ser

---

<sup>102</sup> En el análisis del presupuesto provincial de la tesis “*Comportamiento del Gasto Público en Misiones, 1991-2001*” de Beatriz G. Ricatti (2005) queda claro en este lapso el incremento significativo del endeudamiento –por otro lado generalizado en las provincias y la nación-. Nuestra revisión no recalca obviamente en este aspecto, pero es claramente pertinente reconocerlo, por su articulación con la inversión en trabajos públicos.

levemente favorables, aunque el oficialismo perdió en diputados nacionales por más de 6 puntos. El año de ascenso de la Alianza no pudo traducirse en un quiebre de la mayoría peronista, a lo que sin duda contribuyó la caída del impuesto solidario, una leve mejora del agro regional y algunos pasos apreciados como la inserción de la provincia en el Sistema Interconectado Nacional, que fue el renglón subrayado por el gobernador como contracara de la crisis fiscal.

No obstante, cuando se profundiza en éste y otros discursos de este político-empresario – no exento de habilidad táctica-, se reconoce que el énfasis en la demanda y la generación de empleo como beneficio de la OP no es mayoritario. En el mensaje de 1996, decía:

*A este respecto, por ahí pretenden elevarse algunas críticas acerca de que le faltarían ideas globalizadoras a nuestro gobierno; en resumidas cuentas, que se trata de un gobierno sin rumbo. A quienes formulan esas críticas descaminadas, conviene advertirles de lo que es evidente a simple vista: **a quienquiera que practique un repaso de las obras de infraestructura que se han llevado a cabo, se le aparecerá, contundente, que los proyectos persiguen varios objetivos, que operan en diversas direcciones y en forma simultánea. Objetivos que no son otros que el de promover la producción en la zona de influencia de esas obras, o el de atraer inversiones o el de favorecer los vínculos comerciales domésticos, con el resto del país y con el exterior, fundamentalmente nuestro vecino el Brasil.....***

(Mensaje R. Puerta, 1996: p.6 –negrita nuestra)

Se ve que hábilmente Puerta invierte las flechas y asigna la falta de rumbo a las críticas; pero de hecho tenían alguno: la apelación a ...“*varios objetivos... ..en diversas direcciones..*”, contradice en parte la recurrencia en “*promover la producción*”, que puede señalarse como la prioridad central -en consonancia con la orientación teórica de Ashauer/ Elias/ Fiel, y por otro lado clima ideológico de la década del 90-.

Los bienes sociales de alta significación, como las viviendas, resultan cruciales para amortiguar la inquietud sobre los ajustes, desde que son algo así como un acceso directo de la población a la OP. Puerta dice entonces al enumerar la que entiende como una importante contribución a este rubro: ... “*las obras de infraestructura, a la par que sirven a la actividad económica, permiten el acrecentamiento de la calidad de vida, por cuanto contribuyen al confort de la gente*” (Mensaje RP, 1996).

Fuera de que las magnitudes del presupuesto no reflejan equilibrio entre I. Económica e I. Social, no se observa mención explícita alguna a la vivienda como derecho, aunque en una marcada intención “integradora” –a la par de productivista-, planteó desde un comienzo de la gestión una asumida “*democratización de la obra pública...*”: ... “*Entre tantas obras no nos olvidamos ni del pequeño productor ni del colono, ni menos del esforzado trabajador rural...*” (Mensaje G, 1992: p.26) Hasta donde pudo llegar el cotejo de ejecución presupuestaria y las estadísticas, los hechos desmienten en principio esta

reparación: la postergación de la construcción de viviendas para tareferos profundizó condiciones de trabajo paupérrimas, especialmente en los 90's cuando el precio de la hoja verde a sólo dos centavos implicó una de las etapas más depresivas del sector.

Las escalas de construcción de viviendas urbanas multiplican más de 15 veces las magnitudes referidas a colonos: en 1992 se habla de 216 casas (para tareferos se mencionan 391), mientras en el mismo lapso se enumeran 3560 viviendas urbanas. Este es un dato central, teniendo en cuenta una tendencia estructural del desarrollo en Misiones: es aún la provincia argentina con mayor población rural (alrededor del 28 %), pero hasta 1970 ésta era abrumadoramente mayoritaria (cerca de 2/3), lo que implica que se invirtió la relación en 40 años. De este modo, la priorización de urbanizaciones en ciudades como Posadas, mientras se desatiende la sostenibilidad de la producción agraria y la contención social rural, refleja la orientación prioritaria de las políticas públicas.

Pero volviendo al debate del 96, en plena ola de recortes –en cierta forma preparatorios de la crisis que sobrevendría tres años después-, aparece un ingrediente que como veremos sería muy central en los futuros gobiernos renovadores: la salud

*... “los planes de remodelación, ampliación y equipamiento de hospitales y puestos de salud, dentro de los cuales destaco la positiva transformación que habrá de experimentar el Hospital Doctor Ramón Madariaga, que es el principal establecimiento asistencial de la provincia, pero que brinda cobertura, inclusive, a pacientes que provienen de provincias y países vecinos...”*  
(cf. Mensaje R. P, 1996)

El Hospital de Agudos Ramón Madariaga es indiscutiblemente un nosocomio de gran proyección regional, y con un edificio de más de 50 años cualquier iniciativa estructural podría tener resonancia pública. Este rédito no pudo capitalizarse y fue cosechado luego por la renovación, pero veremos cierta continuidad en la asociación de cada política con la infraestructura que requiere...

Pero por debajo de las alusiones que insinúan una mirada amplia-extensiva –muy habitual en léxico político-, subyace la inclinación discursiva productivista, que más allá de que también trascienda las dos décadas que nos ocupan, tiene un sesgo diferencial en los 90's, no sólo por la comentada influencia de la economía política sino por valores muy esgrimidos entonces como la “revolución productiva”, y en particular el Mercosur, presentado como la salida estructural de las crisis argentinas.

*... “Es decir que vamos a tener el tercer eje fundamental para la integración con Brasil, que más las rutas transversales en construcción y los puentes, finalmente darán una provincia absolutamente integrada. Para esto ya se hicieron 300 kilómetros de asfalto y se están construyendo otros 300 más”...*

Con un estilo muy habitual, se atribuye nada menos que el 60% del asfalto en toda la historia provincial, pero más allá de la veracidad de la estadística hay que insistir una vez más en un cambio sustancial respecto a las gestiones de los 80's en cuanto a la escala de las obras, aún bajo un paradigma que se supone opuesto al de la década siguiente.

... *“Vale recordar que en toda la historia de Misiones hemos podido construir 1.100 km de asfalto, sin incluir los pavimentos urbanos que en los cuatro años anteriores significaron que 25 pueblos tengan ese servicio”...*

(cf. Mensaje R. P, 1996)

Los argumentos a favor y las objeciones a la OP se resignificaron en el contexto de una crisis fiscal que se iría profundizando hasta iniciarse su ciclo de ascenso a fines de 1998. Con resultados más que alentadores en 1997, la oposición no sólo endureció sus críticas sino las objeciones: el Presupuesto sería rechazado por considerarse un dibujo. Entonces, el diputado Viana –quien luego sería presidente de la Cámara, reiteraba las líneas centrales de apoyo al modelo:

*Había una deuda social en la Provincia de Misiones y para poner a la altura de las circunstancias de un modelo económico mundial, **un modelo económico en el cual podamos insertar a la Provincia de Misiones en el Mercosur**, como efectivamente la estamos poniendo, mirando hacia los grandes mercados para poder buscar el desarrollo, para poder buscar esos recursos genuinos que decíamos y plantear una transformación provincial. Pero para eso, señor presidente, necesitamos hacer una inversión, necesitamos buscar el financiamiento para la ejecución de esas obras, **ese fue el modelo elegido si no podíamos haber hecho lo otro, esos 500 millones que usamos en inversión hubiésemos usado para pagar totalmente la deuda que tenemos y podíamos tener una provincia equilibrada, pero el habitante de Misiones no hubiese tenido la ruta asfaltada, no hubiese tenido las viviendas, el agua potable, la energía.***

(25° S. ordinaria, 20 de noviembre de 1997–negrita nuestra)

Puede verse reproducido en trazos generales el modelo de FIEL:

Oxigenación financiera fiscal inversión → baja de costos → inserción competitiva  
→ recursos genuinos → sustentabilidad financiera

Este círculo virtuoso teórico parece contradecirse, o por lo menos opacarse, cuando el diputado asegura que los 500 millones podrían haber servido para tener “una provincia equilibrada”. De este modo la inversión en OP en este escenario estaría priorizando la ruta asfaltada por sobre los servicios de deuda. La aseveración de Viana –en línea con la de todo el oficialismo- estaba más destinada a atajar las críticas de la oposición que a definir un programa. Pero como veremos el presupuesto reflejaría una combinación deuda-inversión insostenible, al punto de que la crisis terminó por imponerse.

## VII.2 “Acordarse de la gente”: la renovada ambigüedad sobre el sentido de la OP

.... *“A veces suelo escuchar que alguien dice: “Sí, Puerta hizo muchas obras públicas pero se olvidó de la gente”. En verdad que se parece a un antiguo acertijo. De la época en que los proyectos del Estado se limitaban a Posadas, y a alguna otra ciudad del interior.*

*No advierten que, nosotros, hemos democratizado la obra pública. Porque estamos llegando con ella a la amplia mayoría de los más recónditos lugares de la geografía provincial, a cuyos habitantes estamos rescatando de la marginación a la que se veían sometidos por falta de caminos y puentes que facilitarían la circulación vehicular, a más de viviendas, luz, agua, escuelas, hospitales, teléfonos, etcétera” ...*

(Mensaje Gob. R. Puerta ante HCR, 1º de mayo 1999)

Más abajo, Puerta apelaba –esta vez sí- al trabajo genuino brindado a trabajadores de la construcción –según él reconocido por un congreso nacional realizado en Iguazú-, el pavimento en barrios, las escuelas, la luz y el agua, y entonces redondeaba preguntándose: ... *“¿cuál es la gente de la que nos hemos olvidado?” ...*

La idea del rescate o la inclusión de pueblos marginados u olvidados por la incomunicación, aún muy frecuentada en el discurso oficial, es en cierto modo el más tradicional de los argumentos, y de algún modo nos retrotrae a los comienzos mismos del acercamiento de Misiones a la modernidad, desde la región como un todo se consideraba apartada o discriminada por el “país central”, a partir de su falta de comunicación física. De hecho los primeros viajeros observadores de “la selva misionera” se asombraban de la pujanza de Posadas, pese a su aislamiento, atribuido sobre todo a la dificultad de navegación en los Saltos del Apipé, y asumían un futuro más que promisorio cuando estos obstáculos se superaran. El gobernador obviamente conocía la importancia política de esta valorización.

La UCR –que en este escenario es prácticamente sinónimo de oposición- se posicionó en el problema social, oponiéndolo de algún modo a la OP. Uno de sus más notorios referentes, Raúl Solmoirago, decía:

..... *“No nos estamos olvidando, como tema importante, el avasallamiento que se hace con el empleado público, a través de esta quita salarial que es el Impuesto Transitorio de Emergencia, que se ha inventado para meterle la mano en el bolsillo a la gente. No nos estamos olvidando, señor presidente, del avasallamiento que se hace a ciudadanos de Posadas que a través y con el pretexto de la faraónica obra de la costanera se los quiere relocalizar en lugares donde no tienen escuelas y tienen que pasar verdaderos chiqueros de calles para poder llegar a estas viviendas que les quieren dar.*

(HCR: 35º Sesión Ordinaria, 7 de abril de 1998)

Respondiendo indirectamente a este y otros reclamos acumulados, el diputado López apela en primera instancia al lugar de portador de la modernización en que había ubicado

el justicialismo. Invoca insólitamente novedades de la época como estaciones de servicio –que por otro lado surgían de la iniciativa privada-, pero luego vendría una ubicación mucho más incómoda para la tradición política distribucionista: la custodia de los recursos fiscales.

... “De una manera u otra, esta sesión es la historia de la provincia; empezamos con un (proyecto) sobre tablas, pidiendo la eliminación del IETE, **recursos**; seguimos con la oposición reclamando que se derogue la Emergencia Previsional, recursos; seguimos con un proyecto donde se destinaba parte de lo recaudado en concepto de Impuesto al Parque Automotor, del fondo energético provincial, a Minoridad... **recursos**, y terminamos en este proyecto donde reclaman recursos para el turismo, conclusión, el problema acá es: recursos, qué significa todo esto, que es muy lindo declamar... **repartir reparte cualquiera, el problema es generar...**

(27° sesión ordinaria, 27 de noviembre de 1998 –negrita nuestra)

Solmoirago respondía a la impronta fiscalista con una argumentación resonante en la época, y a la vez políticamente correcta: el costo de la OP. Indirectamente planteaba así una posible reducción de gastos sin apoyarse en el empleo público:

*Esta provincia no va a tener buena asignación de recursos si seguimos pagando sobrepagos en las obras públicas o en las compras que hace el Ministerio de Bienestar Social, esta provincia no va a tener un desarrollo turístico en el alto Uruguay, si en vez de aplicar esos recursos nacionales que vinieron de Vialidad Nacional, para hacer el asfalto de El Soberbio al Moconá, **se hizo la Avenida Urquiza, que los posadeños apreciamos mucho, que pagamos el doble de lo que debería costar** y hoy está sobre la cabeza de los contribuyentes, cuando el recurso había venido de la nación.*

(Cf. 27° S. ordinaria)

Fuera de las precisiones de la aseveración de Solmoirago, en resumidas cuentas se estaba produciendo una especie de pacto muy crucial: reducción salarial por obras. Cuando Puerta decía que el personal del estado apoyaba las políticas estaba apostando a un consenso –y obviamente éxito electoral- que en cierto modo era arriesgado. Pero la cruda expresión de López, uno de los referentes centrales del puertismo, es un indicador más de la marcada intención del oficialismo de agitar el riesgo de una crisis anunciada por la ecuación financiera. La superposición de créditos en dólares terminaría estallando en el 2000, en buena medida por la persistencia del gobierno de la Alianza en el régimen de convertibilidad, que bloqueaba la posibilidad del clásico recurso de la emisión.

Cuando este estallido se hacía evidente, la moción de bajar costo evolucionó de algún modo a la de “basta de obra pública”. Esta consigna se reitera con bastante frecuencia entre la segunda mitad del 99 y fines del 2001, no sólo por el dilema entre empleo público e infraestructura, sino por la muy acuciante situación del productor agrario, también ligada al atraso cambiario. Así, ante un episodio de represión policial a colonos que se

manifestaban en la Ruta 17 (que une Eldorado con Bernardo de Irigoyen) la diputada Firpo decía

*(estos colonos) que han enriquecido esta provincia con su trabajo y su sudor, y hoy tal vez no tengan ni siquiera gasoil para cargar en su tractor. ¿Y cuál es la respuesta que le da el gobierno? una denuncia hacia quienes están pidiendo, hace muchísimo tiempo, pacíficamente, que les tiendan una mano, que basta de tanta obra pública y se acuerden del agro...*

(14° Sesión Ord., 12 de agosto de 1999)

Mientras los precios se habían hecho progresivamente poco competitivos, la mayoría de los costos ahorcaban al productor<sup>103</sup>. Esto ensanchó la agudización de los problemas sociales, que obviamente no tardó en emerger, provocó incluso circunstanciales convergencias entre legisladores de la oposición y el oficialismo, particularmente en casos locales.

Iguazú tiene aún en la actualidad amplios márgenes de población en situación de pobreza sostenida y falta de acceso a servicios básicos. Esta contracara del polo turístico mundial hizo que el diputado del PJ Álvarez coincidiera con el radical Soria Vieta en un pedido de tratamiento sobre tablas para que se atendieran los barrios de la localidad, “*con NBI por todos lados*”, bajo la consigna “*la gente no necesita obras, necesita comer*”.

Estos pasajes discursivos no pueden asumirse como una vocación sostenida anti OP, porque el clamor por la situación social siempre convive con la necesidad de obras, y aún en plena crisis no desapareció la competencia entre los municipios -traducida en presión sobre los diputados-, que en una legislatura unicameral suelen alternar las líneas partidarias y de estado con las respuestas a la localidad de origen. Fuera de las clásicas pujas por el asfalto urbano o los accesos, se distingue cierta lógica funcional en las zonas de la provincia y sus conexiones.

En estos años había una convergencia notable de los discursos políticos sobre la comentada importancia del Mercosur y bajo la óptica ofertista que comentamos, dirigida justamente a mejorar los costos de transacción, se justificó la mayoría de los grandes proyectos de infraestructura económica. Surge así cierta competencia entre las localidades por integrarse diferencialmente en las rutas que conectan con Brasil, lo que se vio potenciado por la expectativa de construcción de puentes sobre el río Uruguay, expectativa que aún hoy no se hizo realidad. La diputada radical M. Bosch peticionaba:

---

<sup>103</sup> El combustible estaba en el rango estandarizado de 1,10 dólares por litro para la nafta, y el gas oil 0,90. En un intento de amortiguar el impacto en la frontera, se estableció el ITC (Impuesto a la transferencia de combustibles) diferencial en Posadas. De este modo se desalentaba la carga en Paraguay, pero el beneficio no llegaba al interior, lo que obviamente potenció las protestas.

... “Por eso es que contamos actualmente con el apoyo unánime y sin distinciones partidarias, de las municipalidades, con sus Consejos Deliberantes, de Alba Posse, 25 de Mayo y Campo Grande, como así también de las Cámaras de Comercio, de las empresas y de muchos habitantes que se han sumado a este proyecto que tantos años hace que están solicitando. Esta cinta asfáltica uniría estos pueblos y sería como un brazo entre el río Paraná y el río Uruguay. Nosotros en la Zona Centro estamos reclamando y me sumo a este pedido tan importante, porque sería la forma de integrarnos también en el Mercosur....”

(7° Sesión Ordinaria, 22 de julio del 2000]

La respuesta oficialista vino como era habitual en este lapso del dip. Viana, que una vez más apelaba al endeudamiento como salida a la necesidad de obras:

... “Creo que hoy, con el compromiso de la oposición que manifestara la diputada preopinante, si es necesario haremos las gestiones ante el gobierno nacional en forma conjunta o si el Poder Ejecutivo en su momento define como una línea de acción, la necesidad de tomar un crédito internacional para poder realizar esta importante obra, como otras que hacen falta en la provincia y que seguramente existen pedidos de cada uno de los diputados, como ser los accesos a distintos pueblos de la provincia, también solicitados por los municipios y hace falta tomar créditos internacionales, en eso tenemos que estar todos de acuerdo, acompañar la gestión del Poder Ejecutivo para obtener estos fondos .... la provincia ha logrado, inclusive, una partida en el presupuesto provincial para los dos puentes, San Javier - Porto Xavier y Alba Posse- Puerto Mauá, que son puentes importantes de conexión con Brasil, que hacen a esto del Mercosur, que hacen al desarrollo turístico, que hacen al intercambio cultural y también al desarrollo económico de nuestra región. Hemos logrado inclusive, el año pasado, incorporarlo al presupuesto nacional”

(HCR: 7° Sesión Ordinaria, 22 de Julio del 2000)

La consagración en el presupuesto –aún en el nacional- no alcanzaba para llevar adelante estos costosos proyectos, y como la obvia retracción de crédito en este momento anuló toda posibilidad de apoyo financiero externo los significativos puentes no se hicieron realidad. Cabe preguntarse por qué estas obras no aparecieron en el amplio espectro desplegado a partir del 2002, teniendo especialmente en cuenta la geométrica expansión de recursos.

### **VII. 3 Un delfín agresivo: el nacimiento del Frente Renovador y su líder**

En 1999 Puerta había logrado traspasar el poder su heredero, Carlos Rovira –en ese momento intendente de Posadas y antes Presidente de Vialidad<sup>104</sup>-, quien tuvo que

---

<sup>104</sup> Este *cursus honorum* político: construir imagen y relaciones desde la presidencia de la *Dirección Provincia de Vialidad*, y luego recalar en la intendencia de Posadas (donde ya a comienzos del milenio vivía más del 30% de la población provincial), fue intentado por otros referentes, e incluso hoy tiene plena vigencia. Las muy necesarias obras en el municipio se encaran frecuentemente con recursos de Vialidad, pero se capitalizan como éxito municipal.

afrontar una explosión inédita de protesta, aunque con el muy obvio atenuante de los gobiernos provinciales: ser ajenos a toda responsabilidad en la política macroeconómica. Con el ascenso de Néstor Kirchner se inauguraría en cierto modo en Misiones la “transversalidad”, cuando la cúpula radical en pleno decidió conformar una alianza con Rovira, quien en un solo golpe de mano consiguió un apoyo crucial para su reelección y se apartó completamente de su mentor político<sup>105</sup>.

La investigación de Laura Ebenau, cuyo último emergente es su tesis doctoral presentada el pasado octubre, implica un aporte significativo de la antropología a la comprensión de problemáticas poco tratadas como los procesos legislativos, y su fuerte relación con las formas de liderazgo político y la necesidad de modernización política. La figura de Rovira, quien logró transformar una tradición bipartidista provincial en una hegemonía de partido único con su conducción indiscutida, implica una fuerte paradoja. Como plantea claramente Ebenau (citando aportes pioneros como el de G. Soprano -2002-), el peronismo misionero tenía una fuerte impronta caudillista, y F. Puerta utilizó todos los resortes a su alcance (incluyendo la manipulación del sistema electoral) para favorecer la instalación y electoralidad de un delfín que parecía oscuro, nada carismático y con baja instalación. Este delfín terminó resultando no sólo incontrolable para Puerta, sino constructor hábil y decidido de lazos hegemónicos, utilizando obviamente mecanismos conocidos pero inaugurando nuevos.

Los mensajes del gobernador Rovira resultan triplemente propicios para el análisis en este sentido, ya que, por un lado sus dos mandatos enlazan el fin de la llamada era neoliberal - o etapa de “la convertibilidad”, y la crisis económica más severa desde 1930, con la explosiva recuperación experimentada a partir del 2002. Por otro lado Rovira es el indiscutido “conductor” del Frente Renovador –hasta hoy-, y a la vez el primer exponente de una élite económica crecientemente dominada por las empresas de servicios, particularmente las constructoras, lo que lo coloca mucho más cerca del poder real que del formal. En el tan simbólico 2000 comenzó su primer mensaje ante la Legislatura, agregando al típico encabezado ...“*Sres. Representantes.... austeridad, perseverancia en el esfuerzo y sensibilidad social...*”.

---

<sup>105</sup> El muy explícito y frontal enfrentamiento Kirchner con Puerta, implicó que este dirigente –quien había movido tardíamente la nave desde el menemismo al duhaldismo- quedara mal parado. El triunfo interno del nuevo líder peronista. por abandono de Menem, consagró su marginación, aunque siguió intentando en cada elección realinear sectores justicialistas anti-renovadores, y últimamente realizar una alianza con la UCR.

Aunque asume la crisis, “*el marco restrictivo de la economía nacional*”, supone –como ocurrió con muchos políticos del momento- que sería una recesión más y se vivía al momento el final de un ciclo corto. Tal vez por esto son escasas las menciones explícitas a ajuste presupuestario, aunque pesaba en este sentido un escaso repertorio de iniciativas propias. Se presenta entonces continuando “*la acción transformadora de mi antecesor Federico Ramón Puerta*”, una convergencia que ocultaba una feroz interna, que no tardó en emerger como ruptura y fundación de un nuevo partido. De este modo, casi la totalidad de las políticas enumeradas remiten a los gobiernos anteriores, aunque con un estilo personal que resultaría muy exitoso hasta la actualidad, el discurso combina cierto institucionalismo y el cuidado burocrático con la apelación a la innovación. Pero si se lee detenidamente el mensaje no se evidencia la explosión social y política circundante.

Tampoco emerge claramente una ruptura con los 90’s (que luego serían considerados prácticamente como la nueva *década infame*). Esto es notorio respecto al lugar de la OP:

*... “La obra pública permite la socialización del standard de calidad de vida para todos los misioneros. Por ello, en el marco de las fuertes restricciones financieras y presupuestarias, que nos impone la actual situación económica del país, se usarán todas las herramientas<sup>106</sup> del Estado que permitan compensar el mercado déficit, optimizando y multiplicando los recursos y esfuerzos para consolidar la equiparación social entre áreas urbanas, suburbanas y rurales mediante políticas orientadas a generar programas destinados a la generalización de los servicios de agua potable y cloacas, electrificación urbana, rural e industrial, expansión y diversificación de las telecomunicaciones, programas de viviendas con nuevos sistemas de gerenciamiento y financiación, (...) el aprovechamiento racional de nuestro patrimonio cultural turístico, mediante convenios de complementación con municipalidades y el sector privado....*

(Mensaje del Gob. Rovira, 01 de mayo de 2000)

En las casi 2 páginas dedicadas a la OP, en un mensaje que tiene 17 (como veremos la proporción sería mucho mayor en la recuperación) no hay mención alguna a su importancia como demandante de mano de obra. Es bien reconocible entonces la inercia del comentado esquema de Puerta en cuanto a la importancia de la OP, aunque el estilo sea mucho más enjabelgado: equiparación del bienestar de la población a partir del acceso a servicios esenciales, integración a través de la red vial, acceso a los cascos urbanos, viviendas, aunque con un leve matiz sobre el rubro que sería nuevo “caballito de batalla” para motorizar crecimiento y empleo: el turismo.

El turismo fue sin duda uno de los sectores más afectados por el atraso cambiario en la última fase de la convertibilidad, en gran medida porque se concentraba en el flujo receptivo en Iguazú. No estaba desarrollada la variante llamada “interna” o

---

<sup>106</sup> Entre estas herramienta estaría el incremento del poco proactivo impuesto a los Ingresos Brutos en varios rubros, y la instalación de II BB a la exportación, que se entiende es el único caso en una provincia.

“microturismo”, que justamente requiere entre otras cosas a la estructura vial, y por este motivo Rovira alude a enlaces de rutas provinciales y nacionales, convergiendo en *el viejo anhelo de contar con la Ruta Costera con una longitud de 220 kilómetros* (que finalmente se realizaría, aunque no con el impacto imaginado). Pero desde luego la preeminencia estaría con las Cataratas, cuyo valor aquí aparece potenciado en el contexto de la mentada “meca” de la integración con Brasil (Gutierrez, Minder, 2016)<sup>107</sup>. En una larga lista de enlaces viales anunciaba dos grandes ejes, este oeste y norte sur, con este último ... *“uniendo Alba Posse (emplazamiento del futuro Puente Internacional con Brasil) con Puerto Iguazú, totalizando una longitud de 250 kilómetros, mediante el cual se incorporará gran parte del Sur de Brasil al flujo turístico hacia las Cataratas y Misiones en general....”*

Es evidente que estas escalas no condicen con el horizonte de crisis, y aunque el nuevo gobernador es muy poco explícito en su discurso sobre las fuentes de financiamiento, predomina claramente la apelación a las externas: los “acuerdos con la Nación” son reiterados, pero aparecen organismos como *Fonplata*<sup>108</sup>.

.... *“Con la participación de los empresarios y los trabajadores misioneros, hemos podido relanzar el plan de obras, buscando creativamente fuentes de financiamiento que suplanten a la mengua en los planes nacionales...”*

(cf. Mensaje Gob. C. Rovira - 2000)

En diciembre del 2000, cuando el incendio era visible por doquier, la Legislatura debatía en rápido trámite la adhesión a la Ley del *Fondo Fiduciario para el Desarrollo Regional* que como mencionamos en la parte --- fue una salida del gobierno de De La Rúa para equilibrar la merma de recursos mediante un pacto fiscal. De hecho el Fondo había sido creado en 1988 (en otro momento de crisis), y su reedición estaría acompañada localmente de un conjunto de obras para los municipios. Al presentar el proyecto de ley, el dip. Sartori resumió como de costumbre la breve historia, asegurando que en el 88 el convenio con la nación ... *“proponía un monto de 37.800.000 pesos, para la parte que le correspondía a Misiones...”*. Luego anuncia el beneficio presente:

.... *“Como podemos tener en cuenta, señor presidente, después de dos años y luego de un amplio debate..., hemos consensuado hacer este paquete de obras que van a beneficiar a 75 municipios misioneros, dos obras por municipio. La característica fundamental de estas obras, es que vamos*

<sup>107</sup> En un capítulo de la citada compilación *Luchas por la Hegemonía*, dedicado a la historia reciente de la política turística, apuntamos a demostrar que por debajo de una insistente alusión al “turismo alternativo” “...rural” o local en general, subyacen hasta hoy los grandes polos y enclaves, no su predominio absoluto en el mercado sino como destinatarios de las políticas provinciales.

<sup>108</sup> *Fonplata* es un banco de desarrollo de los países de la cuenca del Plata, creado a fines de los 60’s y aún vigente.

*a poder prevenir enfermedades hídricas, algo fundamental para la salud de la población misionera. Este paquete de obras está previsto que se construya -como dije anteriormente- en los 75 municipios; fueron consensuadas las obras, con los señores intendentes y las autoridades del Ministerio de Obras y Servicios Públicos; y va a ser un total de 7.600.000 pesos, que vamos a afectar la coparticipación de la Provincia de Misiones en 5.100.000 pesos; y 2 millones y medio va a ser el aporte de este Fondo Fiduciario que es como consecuencia de la venta de los activos del ex Banco Hipotecario Nacional y otros activos provenientes del Estado nacional...”*

(Diario de Sesiones HCR. 4° Sesión Ordinaria, 01 de junio del 2000)

El monto correspondiente a Misiones es difícil de ponderar, (el dip. habla de 37.800.000 pesos y en 1988 regía el austral), pero en el momento de la adhesión serían 7.600.000 pesos-dólares, que era un monto relativamente bajo: el presupuesto de “trabajos públicos” del momento era de cerca de 80 millones, por lo que esto representaría alrededor de un 8 a 10% para todos los municipios<sup>109</sup>. Esto difícilmente permitiría contrapesar el descontento social hacia la dirigencia política -que pocos meses después estallaría-, máxime considerando que el destino serían obras no muy visibles: cloacas y drenajes. Es significativo en este sentido que se estipularan 2 obras por municipio, lo que tiende a demostrar la necesidad de distribuir extensivamente capital político<sup>110</sup>.

En la inauguración del período 2001, Rovira asume la profundidad de la crisis, aunque como es habitual separa la responsabilidad provincial de lo que entiende como .. *“descontrol del déficit fiscal del Estado Nacional, la ineficacia del plan económico adoptado y el deterioro político a partir de la renuncia del vicepresidente..”* A diferencia del esquema estipulado en los 90’s, se plantea aquí ... *“la meta del déficit cero para el año 2005, acomodando ingresos a erogaciones, sin recurrir a mayor endeudamiento para financiar los gastos corrientes y aplicando una perseverante disciplina fiscal...”*

Este tardío pero definido *“no gastar más de lo que se puede”*, incluyó un congelamiento del gasto primario, cuya factibilidad política se apoyaba en la severidad de la caída y la imperiosa necesidad de cumplir el *Pacto Fiscal Federal*. La contracara de una disciplina –obviamente asociada a los aportes diferenciales de la coparticipación- era el acceso al citado *Fondo Fiduciario*, convertido casi en la fuente excluyente de recursos para la OP. Pese a que el discurso inicial preanunciaba un abanico muy elíptico –y ambiguo-, la

<sup>109</sup> El seguimiento del presupuesto presenta la dificultad de la verificación de las ejecuciones concretas (no siempre disponible) y la ponderación del valor de la moneda en algunos momentos. En el lapso inmediatamente previo a la crisis estimamos un peso de 20 a 25% de los trabajos públicos (finalidad que engloba la OP en general), por lo que sobre un presupuesto de alrededor de 250 millones de dólares el peso de la OP se puede estimar en 80 millones.

<sup>110</sup> Una cámara mucho más equilibrada que la que surgiría luego de la crisis, permitió acordar un despacho unificado, que habilitaba a los intendentes de cualquier signo partidario para cambiar las obras enumeradas en un anexo, bajo el monitoreo de una comisión de seguimiento designada ad-hoc.

focalización estaría en las obras sanitarias en los municipios (muchas de las cuales no se realizaron), y la culminación ciertos accesos urbanos y obras clave en Posadas, cuyo peso electoral descollante implica hasta hoy una atención diferencial:

... “*El proyecto de Pavimentación Urbana de Posadas benefició directamente a más de 30.000 frentistas, e indirectamente a casi la totalidad de la población de Posadas llegando en el año 2000 a completarse 20.000 metros de pavimento sobre las principales avenidas de la ciudad, mejorando las condiciones del tránsito y del transporte público y de carga. Este proyecto se complementa con un moderno sistema semafórico de comando centralizado para la ciudad, que prevé la conexión a dicho sistema de 83 intersecciones semaforizadas que funcionarán en tiempo real. La inversión total acumulada en este proyecto alcanza a los 16 millones de pesos...*”

(Diario de Sesiones HCR. Mensaje Gob. Rovira, 2001)

Los frentistas beneficiados como es conocido solventan en un alto porcentaje el costo del pavimento urbano, y el profundo corte en la cadena de pagos y la caída en ingresos provocaría suspensiones, aunque el estado limitaba su responsabilidad. Lo sorprendente es la instalación de un costoso proyecto de “semaforización inteligente”, que como se verá tendría serios ribetes de sospechas de corrupción por la vinculación familiar del contratista con el gobernador.

La concentración casi total en la capital incluía obras del Plan de Terminación de Yacyretá (PTY), que pese a la calificación de Menem como “monumento a la corrupción”, había comenzado a acelerar su postergada culminación. La magnitud y visibilidad de estas obras sería altamente gravitante en la performance electoral del *Frente Renovador* –fundado inmediatamente a la crisis-, por lo que la magnitud de la inversión realizada por la provincia debe siempre tomarse con pinzas, teniendo en cuenta el peso de los proyectos nacionales. Rovira subraya entonces obras de gran escala e impacto público: el *Acceso Oeste* de Posadas, enlace de la Ruta Nacional 12 en la zona del aeropuerto con el límite del ejido urbano de entonces, la Península IProDHa, conocida popularmente como “Villa Cabello”<sup>111</sup>-, con un monto de 2 millones de pesos. Por otro lado, la obra tal vez con mayor rédito político: la costanera

... “*La obra de la costanera de Posadas es el aporte más concreto a la reconfiguración del perfil urbano de la Ciudad Capital. Hemos socializado un patrimonio de pocos con miles de misioneros que hoy la disfrutan. A pesar de las restricciones económicas fuimos fieles a nuestro estilo de hacer y construir para seguir avanzando. En el segundo tramo de la obra, que podrá utilizarse en poco tiempo, tendremos una plaza-parque donde refundaremos la piedra pico, hito*

---

<sup>111</sup> *Villa Cabello*, a 5 km al oeste del centro posadeño, fue hace 30 años un extremo de la urbanización, y hoy se ubica prácticamente en el centro del enorme ejido, que abarca 25 km a la redonda. Su nombre técnico, Península IPRODHA (por el instituto provincial de Vivienda), refiere precisamente a su situación inicial muy periférica. Su nombre ampliamente popular alude a la colecta para pelucas como recurso para financiar mejoras en el barrio, por los primeros pobladores.

*de los orígenes de la Trinchera de San José, y además un monumento al Obispo Kemerer, tal el nombre que impusiéramos a este principal paseo de todos... ”*

(cf. Mensaje Gob. Rovira, 2001)

Como veremos en un capítulo dedicado especialmente a la transformación de esta capital provincial, que se expandió vertiginosamente por la erección de barrios populares, la necesidad de generar una defensa costera frente a la erosión del nuevo lago movilizó un paseo público de envergadura. La imagen presentada por Rovira de un “patrimonio de pocos”, alude la ubicación de barrios y conjuntos exclusivos cerca de varios tramos de la costa (que como se verá proliferarían luego de la costanera), que eran los beneficiarios inmediatos de las defensas. La socialización o democratización de la OP era una consigna puertista, que con un paseo de muchos kilómetros utilizable por toda la población - incluyendo el rescate del patrimonio-, se hacía tangible. La superación de las restricciones omite mencionar por otro lado el acceso al gran presupuesto de Yaciretá...

En el año 2002 –penúltimo año de su primer mandato-, donde persistía la una movilización social muy amplia, que el mismo Rovira llama “*estado crítico de la sociedad*”, apelaba a “*asumir responsabilidades en un nuevo pacto social*”, mientras rescataba la creación del Consejo de la Magistratura (presentado como muestra de separación de poderes e independencia del Poder Judicial), y anunciaba la continuidad del plan de OP mencionado, sin asumir sus variados recortes: al Primer Tramo de la Avenida Costanera de Posadas, se sumaría la construcción de viviendas, y un esquema vial oportunamente muy publicitado por Puerta, que incluía varios tramos importantes provinciales y nacionales, y parte del mega proyecto de la ruta costera del Uruguay:

*Con financiamiento sometido a permanentes retenciones de la Nación, continúan avanzando las obras de la Ruta 2 entre San Javier, Panambí y Santa Rita, y en breve incorporaremos los tramos Colonia Aurora, El Soberbio y Saltos del Moconá, de próxima licitación. En conjunto, estas obras materializan el corredor vial de la Ruta Costera del Río Uruguay con más de 220 Km, incluyendo la construcción de puentes sobre los arroyos Once Vueltas y Alipio, que a la fecha registran un avance del 50 por ciento con una inversión total de 3.800.000 pesos.*

(D. de Sesiones HCR, Mensaje C. Rovira, 2002: p. 5)

Puede observarse que se contrapone muy hábilmente el “*sometimiento a las retenciones*”, que se traduce como retaceo o postergación en el giro de recursos desde Bs As, con una inversión presuntamente mayúscula: los 220 km del corredor de la costera eran la proyección de una fracción que es fácil reconocer como muy baja: 3,8 millones. Pero no deja de sorprender enarbolar obras que podrían ser calificadas como faraónicas, en medio del estallido social.

En este sentido Rovira ratificó que su gobierno insistiría con la construcción de la Represa de *Corpus*, pese a que la consulta popular en la que abrumadoramente la ciudadanía misionera había votado por el “NO” en 1995 aún estaba “fresca” en la memoria colectiva. EL proyecto *Corpus* resulta entonces clave, precisamente por la curiosa combinación entre la conflictividad suscitada en la opinión pública, y la lejanía de su concreción. Al movilizarse la inquietud ambiental en las últimas décadas, fue in crescendo el debate público y a la vez el técnico. Hubo especialistas y consultoras que recomendaron la erección en la *Isla Pindo-í*, pero la ubicación asumida como de menor impacto, y por ende la mayoritaria, es una línea perpendicular al puerto de Corpus. La consulta popular fue en principio planteada particularizando los ejes, pero luego fue consagrada como una opción “sí” o “no” a la represa, lo que hizo que el NO muy mayoritario redundara en una severa dificultad política para futuros gobiernos interesados en el proyecto<sup>112</sup>.

Poco más de tres meses después de este mensaje se debatiría en la legislatura un convenio nación-provincia, por el cual desde Bs As se renegociarían las deudas provinciales a través de un canje con bonos nacionales, a cambio obviamente de una disciplina fiscal. Lo que se presentó como oportunidad para Misiones en orden a capitalizarse y financiar inversión pública, fue objetado por la oposición sencillamente porque estaba explícito en el convenio extender el mecanismo de retiro voluntario, congelamiento de vacantes y contratación de empleados públicos mediante locación de servicios. Paralelamente, no quedaba claro el tipo de cambio y la aplicación de intereses, y algunos “gastos improductivos”. Decía el dip. Losada:

.... *“El Punto c) en un momento en que evidentemente la desocupación no es un problema, dice: “Reprogramación de la obra pública .... adecuando los cronogramas de obras para evitar endeudamiento y postergando el inicio de las obras licitadas.”*

*Es decir que el ordenamiento de las finanzas pasa exclusivamente por el ajuste a los empleados públicos y mayor recesión en la provincia, eso sí, de la reducción de directorio, ni una palabra, de caída de los contratos leoninos que hemos repetido hasta el cansancio en esta Legislatura, Macri, Urugua-í, etc. tenemos un proyecto presentado, no hemos debatido en las comisiones, de eso no hay nada, reducción del gasto innecesario e improductivo del Estado, ni una palabra, unificación de secretarías, direcciones y demás, nada...”*

(D. Sesiones HCR: 12° S. Ordinaria, 25 y 26 de julio de 2002)

Se entiende que el directorio aludido es el de Electricidad de Misiones (EMSA), la distribuidora minorista estatal de electricidad, que en reiteradas ocasiones fue objeto de

---

<sup>112</sup> Leopoldo Bartolomé propone un modelo histórico de instalación de represas en Brasil, que presenta tres tipos de casos: la erección no conflictiva —o con conflictos parciales post construcción, como Yaciretá-, la deliberada, o construida post conflicto, y la obstaculizada por la movilización social. Corpus encaja por el momento en el tercer caso. (Bartolomé, L. *Combatiendo a Leviathan.....*, 2001)

duras críticas por sus costos asociados a la ineficiencia y el gasto político. Pero cabe una detención en la alusión a “*contratos leoninos ...*”, porque como comentamos arriba la Represa *Urugua-í* había sido otorgada a una UTE integrada por el Grupo Macri, y por las suspensiones asociadas a la discontinuidad política el estado provincial tuvo que reconocer mayores costos muy abultados, y de este modo no sólo se había extendido el lapso de operación privada, sino que las garantías del entonces Banco Provincial sobre la financiación fueron gravosas para el presupuesto.

El 2003, unánimemente asumido como el año de la recuperación explosiva del crecimiento, pero en cierto modo también del optimismo público, comenzó en Misiones con el ambiente enrarecido por la persistencia del descuento del 13% a los empleados públicos, que muchas provincias habían derogado. A instancias del expediente presentado para modificar la ley 3775 (por la que la provincia había adherido al decreto de recorte del presidente De la Rúa), una vez más la oposición criticaba duramente el desbalance entre una deuda sospechada como mucho más alta de lo asumido oficialmente, el ajuste en salarios, y el bajo rédito o aprovechamiento social de las obras.

El dip. Viana, entonces presidente del cuerpo pidió ser reemplazado para bajar momentáneamente a su banca y encargarse personalmente de las críticas:

*... “porque hoy también estamos votando el acuerdo del programa de Financiamiento Ordenado para la provincia. Aunque algunos diputados digan que eso no es lo serio, no es lo importante, eso es importantísimo para la provincia. Es importantísimo en dos aspectos, ..., porque la provincia ha podido incorporar en el canje nacional el 70 por ciento de su deuda, que le hace un descuento de no más del 15 por ciento de su coparticipación de ingresos federales. Y el resto que son los organismos financieros internacionales es lo que vamos a discutir en el otro punto que era el descuento de la coparticipación de deudas que tenemos en dólares por haber construido obras en la provincia, principalmente el BID y el Banco Mundial. No sólo en la provincia señor presidente, los municipios, que se descuentan a valor del dólar comercial porque ahí no entra el decreto de la pesificación porque son organismos multilaterales.*

(HCR. 33° Sesión Ordinaria, 20 y 21 de marzo de 2003)

La deuda en dólares de las provincias fue uno de los ingredientes centrales de la mega crisis del 2000-01, porque como queda claro en esta alocución no pudieron pesificarse – tal como ocurrió con muchas empresas-. Pero más allá de la veracidad de las acusaciones cruzadas entre la oposición y el oficialismo, donde no faltaron como es habitual las culpas históricas recíprocas sobre la renuncia de De la Rúa y el modelo noventista, el punto central es que se suspendía el descuento a los haberes de estatales pero subsistía la resistencia parcial a su devolución retroactiva. Al justificar esto y una revisión general para podar “gastos innecesarios”, el dip. Losada aseguraba:

... “es decir que nadie está en contra de lo que decía usted señor presidente: de obras, de infraestructura; que vivimos muy lejos del asfalto muchos años, sabemos lo que se sufría para llegara los centros urbanos y pisar el asfalto, pero sobre eso hay que poner el empeño más importante para que sobre ese asfalto venga el bienestar, el crecimiento económico, la distribución social....”

(cf. HCR. 33° Sesión Ordinaria)

La conciliación de OP con bienestar social es relativamente acostumbrada en el discurso político, pero es más cercana a una expresión de deseos que a una estrategia definida. Desde el oficialismo se deslizaba una preferencia por la generación de trabajo en un marco de alarmante desocupación, por sobre la recomposición de la plantilla del estado, aunque suficientemente ambigua como para rozar la incorrección política. El aumento explosivo de presupuesto permitiría por fin cumplir con ambas demandas en forma paralela, lo que obviamente puso este debate en el freezer además de generar réditos por políticos por duplicado.

El mensaje inaugural del gobernador Rovira insiste en las premisas institucionalistas y cierto pluralismo. Dice al comienzo: ... “*El equilibrio entre situaciones de conflicto y consenso obliga a desarrollar un complejo sistema de intermediaciones donde el principal eje de articulación está compuesto por la participación ciudadana*”... (Mensaje CR, 2003: p.1). Sin embargo, se había consagrado un muy cuestionado aumento del gravamen de Ingresos Brutos al sector industrial, de 0% a 2,5%, y los II BB a la exportación (1%), éste último considerado el único ejemplo en una provincia argentina. Esta política contradecía de algún modo la imperiosa necesidad de generar empleo, y – sin debate o participación ciudadana mediante- preanunciaba una tendencia no explícita de desplazamiento sectorial: la foresto industria, en medio de un proceso de fuerte concentración<sup>113</sup>, que había sido advertido parcialmente<sup>113</sup> por la oposición, dejaría paso a la construcción y la OP, que con estos y otros recursos se vería favorecida.

La rápidamente oxigenada inversión pública en infraestructura, llamada a ser el nuevo empleador “estrella”, conllevaba un problema central, que si bien no era nuevo en modo alguno, apareció con mucha fuerza: la transparencia de los contratos y los posibles privilegios hacia las empresas, muchas de las cuales serían nuevos actores.

---

<sup>113</sup> El grupo chileno multinacional ARAUCO, dueño del polo papelerero de Puerto Esperanza, comenzó a absorber pequeñas y medianas propiedades rurales, logrando para este momento concentrar prácticamente un tercio de las plantaciones de pino (más de 120.000 ha). Paralelamente, la cláusula de no innovación impositiva otorgada a la papelera, implicó que no fuera alcanzada por los nuevos impuestos de IIBB a la forestación y la exportación. Esta combinación fue muy negativa para las pymes foresto industriales, que desde la misma provincialización estaban entre los principales empleadores.

#### VII.4 Los privilegios en debate efímero: el caso del Palacio de Justicia

A fines del año 2003, y en plena conformación de la Renovación, se vivieron unos días bastante agitados en el Palacio Legislativo. Se había convocado a una interpelación al Secretario de Hacienda de la provincia, Oscar Brizuela, con el objetivo de que diera explicaciones respecto a un listado bastante amplio de temas. El escenario político estaba quebrado dentro del oficialismo debido a la ya consagrada separación entre el Frente Renovador (FR) fundado por Rovira junto a una gran fracción de la UCR y el PJ, y por otro lado el peronismo alineado con R. Puerta y los radicales no frentistas (también autodenominados Lista 3). La interpelación tocó –una vez más– temas como el endeudamiento de la provincia y el manejo de la obra pública, aunque esta vez se pondría en el centro en el contratismo y sus posibles irregularidades, especialmente en el caso de una importante obra de arquitectura, significativa además por su carga simbólica: la erección del nuevo *Palacio de Justicia* de Misiones.

Frente a un escenario político resquebrajado, Rovira necesitaba conseguir aliados propios, pero esta construcción política se vio favorecida por el apoyo de Néstor Kirchner. El nuevo *Palacio de Justicia* sería la primera gran inauguración a la que asistiera NK, y las condiciones del proyecto, la licitación y la misma construcción, generarían un ruido que rozó la relación del que a su vez sería el primer experimento de “transversalidad” en una provincia con el también flamante Frente para la Victoria.

La interpelación comenzaría con un debate sobre una obra menor que ya ponía en evidencia al mismo tiempo el uso político de la OP y un conflicto ético que daría que hablar, aunque por poco tiempo, dada la hegemonización acelerada del rovirismo. El diputado radical René Schmitz decía:

*“Pero hay una obra que a mí me llama la atención, que me gustaría que el señor Secretario de Hacienda me informe, no sé realmente si tiene relación con Spotorno o no, pero como los comentarios son tantos ya. El 25 de julio del corriente año, el Consejo de Obras Públicas de la Provincia, confirmó la adjudicación de la obra 2.665/03, Obras Básicas y Pavimento de la Avenida Paraguay, repavimentación parcial de Avenida San Martín y asfaltado de las calles empedradas de la ciudad de Eldorado, por un monto de 4.597.420; acá voy a insistir que la ciudad de Eldorado tiene todo el derecho de tener una obra de este tipo largamente reclamada, pero a mí me llamó la atención porque el gobernador, en este tema de buscar un poco -digamos- intendentes que representaban a la Unión Cívica Radical, para que lo apoyen a él en su candidatura, le prometió obras y me acuerdo de haber leído dos obras puntualmente, una era esta avenida y otra una ampliación de un polideportivo que tengo acá, pero nunca vi una licitación pública, salvo que esté equivocado, .... Entonces quiero saber del señor ministro si esta obra se licitó o no se licitó, si no se licitó, a qué empresa se adjudicó y si dentro de esa empresa, por lo que por lo menos comenta la gente, está involucrada la empresa Spotorno o no. Puntualmente en la obra de Eldorado.”*

(D. de Sesiones HCR, 21 de agosto de 2003, p. 1224)

Lo que el diputado en realidad denuncia va mucho más allá de la utilización política, o la cooptación de intendentes –que como veremos sería muy exitosa<sup>114</sup>-. Aparecen aquí las condiciones legales en las cuales se lleva adelante la contratación de empresas, y muy especialmente las sospechas de favoritismo. Fuera de algunas acusaciones algo elípticas en la Cámara sobre privilegios al grupo Macri y algunas insinuaciones genéricas, no habían aparecido desde comienzos de los 90 procesos de interpelación obligando al Poder Ejecutivo a responder sobre el lugar de firmas con nombre y apellido en las licitaciones, algo que -como es notorio en los medios y el debate político- cobra enorme voltaje cuando el contratista tiene vínculos estrechos o primarios con el poder político.

La empresa que el diputado vincula “aparentemente” al contrato sospechoso en Eldorado, *Spotorno SAIFCyC*<sup>115</sup> pertenecía a la familia política de Rovira, incluso su esposa Rosana C. Spotorno, había ocupado cargos en el directorio desde mediados de 1995 hasta finales de 1997, periodo en el que el gobernador fue intendente de la ciudad de Posadas. El ministro Brizuela respondía ante las interrogantes anteriormente planteadas, sin detenerse en el punto crítico del conflicto de interés:

*... “La Avenida Paraguay, Eldorado, se trata de un trámite ante el Consejo de Obras Públicas, que se ha dejado sin efecto, o sea, que a la fecha no existe este trámite de la obra de la Avenida Paraguay en la ciudad de Eldorado. La obra del Salón Deportivo y Agencia de Desarrollo de Eldorado, fue contratada directamente con el citado municipio, en el marco del Artículo 13, Inciso c) 7, de la Ley 83, de Obras Públicas de la Provincia...”*

(cf. Schmitz, 21 de agosto de 2003)

Siguiendo con el entredicho legal, el diputado Schmitz le responde:

*... “Le quiero agradecer al ministro que me refrescó la memoria respecto al Decreto 947/87<sup>116</sup>. [...] Simplemente, lo que se ha hecho, se da la categoría de contrataciones directas a licitaciones privadas, licitaciones públicas, etc., o sea, que no es aplicable para esto, por lo tanto, **vuelvo a reiterar, que acá hay una violación a la Ley 83 de Obras Públicas...**”*

(cf. Schmitz, 21 de agosto de 2003)

El ministro Brizuela contraataca sobre la aplicación de la legislación, asegurando que *el Decreto 947 está firmado, precisamente por el Señor Schmitz, cuando era subsecretario*

<sup>114</sup> En el momento de la interpelación a Brizuela agosto del año 2003 el gobernador Rovira, a punto de culminar su primer mandato y ya lanzado a la reelección, necesitaba imperiosamente cooptar intendentes de la UCR y el PJ, para ir construyendo lo que después sería la gran hegemonía de “la Renovación”. (Ebanau, 2014)

<sup>115</sup> La firma fundada por Nelson Spotorno –y comandada por él hasta su muerte en 2016- comenzó siendo una firma forestal de importación y exportación, que cambió su rótulo a constructora en el año 1991. Nótese que Carlos E. Rovira fue precisamente director de Vialidad Provincial Misiones en el periodo 1992 – 1995, aunque no constan denuncias de favoritismo en ese lapso.

*de Obras y Servicios Públicos...*”. El decreto aludido habilitaría contrataciones directas donde se imponen licitaciones, pero las reglas escritas y sus acostumbradas excepciones tienen relevancia como una especie de marco de referencia, o el cubrimiento de las formas. Pero en el juego del campo de la obra pública, el marco legal-contable -que en todos los casos analizados se observa como muy cuidado- convive con los acuerdos “de palabra”, una organización no escrita con alto grado de consenso.

En la interpelación fugaz pero intensa sobre el Palacio de Justicia subyace este doble plano, y hay cierta explicitación de la necesidad política de flexibilizar normas. Este edificio fue proyectado en el año 1998, y en agosto de 1999 se llamó a licitación y se presentaron siete empresas<sup>117</sup>. La obra fue adjudicada a la U.T.E. *Spotorno SAIFClYC – ECIM SRL*, con una propuesta de 14,04 % por debajo del presupuesto oficial (ofertaron \$8.424.080 para la construcción de la primera etapa). El presupuesto fue modificado varias veces después de la firma con la *Dirección General de Arquitectura*. Las transformaciones tuvieron que ver en principio con una modificación del edificio en sí, es decir con cambios en su estructura física: se redujo la altura entre los pisos, se sustituyeron los paneles interiores por otros de menor costo, se reemplazaron materiales en los revestimientos, placas de aluminio y los mármoles por símil piedra, lajas por losetas, en la instalación sanitaria se sustituyeron las marcas de la cañería; se eliminaron elementos a proveer tanto a la repartición como al usuario, entiéndase vehículos, equipamiento informático, cestos de basura, muebles, casilla de inspección, etc. Se redujo la cantidad de ascensores a instalar, eliminando tres hidráulicos y uno de funcionarios, quedando solamente dos para el público y uno acondicionado para discapacitados.

En enero del 2003, cuatro años después, se efectuó una redeterminación de los precios de la obra debido a la crisis económica del 2001 y el cambio en el valor de la moneda durante todo el año 2002, periodo en el que estuvo parada la obra. El presupuesto final para la primera etapa se fijó entonces en \$14.096.531,75, esto es casi un 44% más alto del original.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Se previó un presupuesto de \$ 17.593.100 para la totalidad del edificio, de los cuales \$9.800.000 corresponderían a la construcción de la primera etapa, es decir, al edificio central. Las demás propuestas fueron las siguientes: Nosiglia Construcciones – Hidrelco U.T.E. \$9.949.587; INGAR S.A. \$9.457.000; Curtis-Ramos – Ingeniero Mercado U.T.E. \$9.780.136, DICASA \$9.486.199; Degiorgi Construcción – UADO S.A. U.T.E. \$9.413.167; y COLISA con \$10.696.590.

<sup>118</sup> Incremento por redeterminación de precios, Decreto N° 1148. Variación calculada por el I.P.E.C. desde diciembre de 2001 a junio de 2002.

Para la actualización de los precios se utilizaron las cifras del IPEC (Instituto Provincial de Estadística y Censos) cuyo director era Raúl Castaño, que había sido síndico de la empresa Spotorno.

El PDJ también gozó de ventajas respecto al resto de las obras del momento en cuanto a su financiación; fue beneficiario de un fideicomiso<sup>119</sup> por decreto (N° 355/02) que permitió la continuación del edificio y el pago sin certificación: esta facilidad es medular porque para que una empresa cobre las fases constructivas aprobadas en la licitación, tiene que cumplir con avances comprobables en la obra que son certificados por un inspector de obra. En el caso del PDJ, las primeras cuotas del pago se efectuaron sin necesidad de certificados de avance..<sup>120</sup>

El titular de Hacienda, Oscar Brizuela fundamentaba de este modo el proceso de este contrato crucial:

*“En el año 2000, la obra pública se encontraba en una difícil situación generada por la falta de pagos de los certificados en tiempo y en forma, habiéndose acumulado una deuda que hacía improbable la continuidad de los contratos. En este escenario, el Ejecutivo Provincial, decidió hacer uso de esta herramienta financiera [el fideicomiso], cuya mayor ventaja es la solidez de la garantía de pago, por tal razón al renegociar los contratos, habiendo eliminado el factor de incertidumbre en la relación las empresas, se obtuvieron ventajas concretas, traducidas en importantes rebajas en los intereses de financiación.*

*(...) El criterio usado a la hora de terminar la obra, a la que se financiaría mediante fideicomiso, fue simplemente la elección de obras de mayor envergadura y aquellas que registraban las deudas más importantes, pudiendo de esta forma obtener una importante reducción de los costos financieros ...”*

(Diario de Sesiones HCR, 21 de Agosto del 2003)

*Mediante el fideicomiso se garantizó el pago del PDJ. El mecanismo fue bastante sencillo, se sepa un porcentaje de los fondos de la Dirección General de Rentas, particularmente de los Ingresos Brutos, para destinarlo exclusivamente al pago de la obra; pago que se efectivizó en 20 cuotas de \$653.061,34 pesos.*

No todas las empresas accedieron a esta garantía de pago,<sup>121</sup> sino aquellas que pudieron estrechar lazos con el Estado provincial, y confiar en los momentos de crisis. Según lo explicaba Brizuela:

*... “Lo que quiero aclarar es que los que trabajaron y cobraron después del desastre del 2001, son empresas que apostaron a seguir en el marco de extrema crisis y hoy se ve a la vista que hay empresas que optaron por no seguir después de la crisis que vivimos...”*

<sup>119</sup> La definición técnica de fideicomiso es: “Disposición por la cual el testador deja su hacienda o parte de ella encomendada a la buena fe de alguien para que, en caso y tiempo determinados, la transmita a otra persona o la invierta del modo que se le señala” (R.A.E.). Pero en nuestro caso se aplica como mecanismo de financiación, como se verá más adelante.

<sup>120</sup> La modalidad estandarizada de pago en los contratos de OP es mediante la emisión de certificados d parte del “comitente” o contratante, que se habilitan luego de la inspección de cada fase de la obra, de acuerdo a lo pautado en el pliego. La omisión de esta obligación fue entonces una concesión muy importante.

<sup>121</sup> Otras empresas que fueron beneficiadas con la financiación por fideicomiso fueron: *Epelco S.A.* y *IECSA S.A.* (UTE encargada de la construcción de la costanera norte de Posadas,) y para la terminación de rutas provinciales licitadas en la gestión de Ramón Puerta. *AESA Misiones SA* por el tratamiento de residuos urbanos en varias localidades. *Vicov S.A.*, para fondos de coparticipación vial. *Enriquez – Albano UTE* Para la ruta nacional 105, y provincial 1, 201 y 2, y algunas empresas más: *CMC Sa* (Dto. N° 28/01), *Hormigonera El Nochero*, *Necon S.A.*

(Diario de Sesiones HCR, 21 de Agosto del 2003)

El ministro sugiere de esta forma que las relaciones entre el Estado y las empresas no dependen exclusivamente de un criterio económico: “apostar a seguir” a pesar de las dificultades, confiar en las promesas de pago, en los contratos verbales, difícilmente puede pensarse como una apuesta hacia el futuro de la provincia o una contribución patriótica. Antes bien aparece la necesidad o estrategia de estrechar lazos entre los agentes, pero sobre todo construir para las empresas *capital social*, incluso *capital simbólico*<sup>122</sup>, que luego se traduciría en beneficios concretos.

Esta red de relaciones correctamente utilizada constituye en términos bourdieanos, una *carta de triunfo*. En un escenario donde las licitaciones pueden ser objeto de variaciones importantes, una agenda de “contactos” suele representar una ventaja diferencial para una empresa. Como veremos en los demás casos, estas ventajas se pueden utilizar de diversas formas, con omisiones, permisos, castigos a la competencia, acceso a información estratégica, etc.

El PDJ terminó siendo significativamente diferente al proyectado en el llamado a licitación (en la que compitieron siete oferentes): su presupuesto fue objeto de importantes variaciones, y la U.T.E. llegó a cobrar \$1.959.184,02 sin haber presentado ningún certificado de avance. La polémica continuó después de haberse inaugurado la primera etapa de la obra debido a la construcción de un anexo que costó el 39 % del valor del edificio central. El valor del incremento no fue casual: la Ley de Obras Públicas de Misiones permite que cualquier empresa constructora realice ampliaciones en la obras sin llamar a una nueva licitación siempre, cuando el valor de la ampliación no supere el 40 %.

El jueves 10 de marzo de 2005 se inauguraba esta conflictiva obra, cuyo objetivo era concentrar las dependencias de la justicia provincial que no poseían un espacio propio. Al clásico corte de cintas acudieron el presidente de la nación Néstor Kirchner y el gobernador provincial Carlos Rovira. El evento se vivió como una gran celebración, al menos en el escenario: actuaron artistas locales y asistieron varias delegaciones de la Provincia, grupos escolares, ex combatientes de Malvinas, y representantes de las comunidades *Maká* y *Mbyá* guaraníes. Sin embargo a pocos metros del lugar la situación

---

<sup>122</sup> Cuando las empresas muestran sus antecedentes, suelen exhibir el haber “apostado” al futuro del país, “superado las crisis”. En el testimonio personal de los empresarios no faltan alusiones a la zozobra por las demoras o la suspensión de los pagos, que muchas veces son veraces. Es difícil metodológicamente reconocer cuando la balanza se inclina a favor de la voz privada, y cuando se produce una ventaja diferencial traducida en acumulación privilegiada.

fue diferente: la *Unión Judicial de Misiones* organizó una manifestación por reclamos salariales que fue reprimida por la policía local al intentar cruzar el vallado, resultando quince manifestantes detenidos.

Días antes de la inauguración, la prensa local se hacía eco de una carta de la *Juventud Peronista de Misiones* al Presidente de la Nación (a través del Ministro del Interior), advirtiéndole de todas estas “irregularidades”<sup>123</sup>:

*Sr. Ministro del Interior*

*Aníbal Fernández*

*S / D*

*Por la presente, los militantes de la Juventud Peronista de la provincia de Misiones nos dirigimos a Ud. a efectos de informarle que nuestro Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, está por cometer un gravísimo error al asistir a la inauguración de lo que fuera bautizado como “Palacio de Justicia” por el gobernador Carlos Rovira, y que en realidad, todos sabemos es un “MONUMENTO A LA CORRUPCIÓN”.*

*Así, al ver que el Señor Presidente está siendo víctima de una mentira -que podría opacar todo el trabajo y el esfuerzo empeñados en el objetivo de una mejor Argentina- es que nos vemos obligados a informarle lo que aquí está sucediendo.*

*La obra del Palacio de Justicia está plagada de irregularidades:*

- 1. Como punta pie inicial debemos mencionar que la ejecución del proyecto fue realizada por el suegro del gobernador, el Sr. Nelson Spotorno.*
- 2. Gracias a los estrechos vínculos que existen entre Rovira y Spotorno la obra terminará costando casi 5 veces más a lo pautado en el contrato original. “El costo final de la obra, sospechada de estar “inflada” bajo la complicada ecuación de la redeterminación de contrato que deparó la caída de la convertibilidad, llegaría a superar en cinco veces el monto que estipula el coeficiente por reactualización de precios que elabora el Instituto Provincial de Estadística y Censos (Ipec), según especialistas en la construcción”, indica un diario local.*
- 3. El monto total del contrato redeterminado al 30 de junio de 2002 entre el gobierno de Carlos Rovira y la empresa de su suegro Nelson Spotorno ascendió a 17.858.560,78 pesos, siendo que el presupuesto de la licitación original había sido establecido en 7.277.644,13 pesos.*
- 4. Sólo el anexo Este del denominado Palacio de Justicia costará casi lo mismo que el monto total del contrato original: en abril del 2001 el edificio de tribunales fue presupuestado en 7.2 millones de pesos; mediante adjudicación directa a Spotorno el ala Este costará más de 6.2 millones de pesos.*
- 5. Como dato contradictorio, a la hora de fijarse el costo del Palacio de Justicia -teniendo en cuenta el contrato original de abril de 2001 y los índices de construcción que se manejaban en ese momento- el incremento de los porcentajes de reactualización a junio del 2002 enviados por el contador Raúl Castaño (un profesional de Ciencias Económicas que manejó las cuentas de la empresa Spotorno por varios años) es del 30 por ciento. Sin embargo, el aumento en el monto de la obra, de abril de 2001 a junio de 2002, alcanzó casi el 180 por ciento, muy lejos del incremento del 30 por ciento que sugería el índice de la construcción calculado.*
- 6. ¿Por qué mentir en los porcentajes? Precisamente para evitar que la nueva inversión no supere el 40 por ciento del monto básico del contrato original, ya que superado ese número la Ley dicta un nuevo llamado a licitación para adjudicar el emprendimiento.*
- 7. Inicialmente el contrato daba prioridad a los requerimientos técnicos del edificio de tribunales en relación a la carga que debía soportar. Pero a partir de una orden que el ex subsecretario de Obras Públicas, ingeniero Santiago Ros, a la Dirección General de Arquitectura, se bajaron las*

<sup>123</sup> La carta puede consultarse también en: <http://misionesonline.net/2005/03/04/la-jp-advierte-a-kirchner-sobre-supuestas-irregularidades-en-el-palacio-de-justicia/> (última vez el 26 de abril de 2017).

*cargas en las losas (para guardar más plata sin detenerse en la seguridad) haciendo al edificio menos resistente.*

8. *El resultado fue el derrumbe de una de las losas que dejó un saldo de nueve operarios heridos.*

9. *A parte del Palacio de Justicia, Spotorno también tiene otros negociados con Rovira, y por ende con el gobierno de Misiones: se encuentran varias adjudicaciones de construcción de viviendas a la empresa Spotorno Sacyf y el sistema de semaforización de la ciudad de Posadas, entre los más conocidos.*

*Esperamos que estos datos sean de utilidad para el presidente, y desde ya, encolumnados en el peronismo misionero, nos ponemos a su entera disposición.*

*Juventud Peronista  
Provincia de Misiones*

La carta abierta de la J.P. nos sirve a modo de resumen, bastante detallado, de las dificultades estructurales y políticas generadas por este importante proyecto. Tal como señala durante la construcción se derrumbó una losa del edificio<sup>124</sup>. Algunos legisladores obviamente este grave accidente –por cierto muy poco frecuente en las OP, a los cambios sustanciales que se realizaron en el proyecto. También hubo denuncias respecto a las condiciones en las que fue entregado el edificio, de las que se hicieron eco igualmente los diarios locales, con frases como “es indigno trabajar así”.<sup>125</sup>

Puede reconocerse en suma que –más allá de su singularidad- el PDJ es un caso ilustrativo de muchos de los problemas que comúnmente son tratados como “irregularidades” (la carta de la JP justamente decía “*La obra del Palacio de Justicia está plagada de irregularidades*”). Esta expresión ambigua –a la vez cargada de tintes morales-, conlleva la presunción de que la OP es un escenario totalmente definido por regulaciones y normas escritas. Sin embargo subyace un espacio de reglas no escritas, que ni la aguda interpelación, la denuncia de la JP, o la presencia de la prensa, pudieron poner en evidencia. Muchos otros casos testigo que analizamos en esta tesis, permiten poner en cuestión esta idea de “irregularidad”, y por el contrario volver a pensar la situación en términos de *reglas de juego*. En otros términos, se podría definir la situación con una metáfora: ... “la OP plagada de *regularidades*...”

La intensa recuperación económica y de la inversión pública fue acompañada – particularmente entre 2003 y 2007, por un importante ruido político sobre el privilegio en los contratos, que se reflejó en las sesiones de la Legislatura. El diputado Galeano, líder

<sup>124</sup> Este derrumbe motorizó un pedido de informes en la Legislatura, que hasta donde llega nuestra prospección no fue respondido. El principal diario local tituló “Nueve heridos al desplomarse una losa de la obra del Palacio de Justicia” – El Territorio. Consultado en: <http://www.eltterritorio.com.ar/nota4.aspx?c=6646971419360585> (Última vez el 26 de abril de 2017).

<sup>125</sup> Diario El Territorio del día lunes 23 de abril de 2007.

de un nuevo partido provincialista<sup>126</sup>, fundamentaba con mucha ironía un proyecto de resolución por el proyecto de red cloacal de Garupá:

... *“Conforme a esa información, que no fue contestada ni desmentida por ningún órgano del gobierno, lo que se preveía, es que finalmente todo este tema de **las obras cloacales de Posadas y Garupá, terminarían en manos de la popular Empresa Spotorno, digo popular porque -evidentemente- tiene una íntima conexión con el gobierno de la provincia.** Los contratos de Spotorno ya son -digamos- el clásico de la historia del rápido enriquecimiento de una empresa y sobre todo de una familia, a partir -justamente- de las prebendas gubernamentales.*

*....Ayer precisamente en un medio, el Diputado Schmitz hizo referencia a la situación generada a partir de **la denuncia que se efectuó en esta Cámara, de todos los contratos que han favorecido a la empresa del suegro del gobernador, donde él tiene un afectuoso y sincero interés.** Con el IProDHa tiene una cantidad muy importante de contrataciones, con la Unidad Ejecutora Provincial también, sería sobreabundante señalarlo, con la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos, con la Dirección de Arquitectura, con la Dirección Provincial de Vialidad....; una empresa que, los memoriosos recuerdan, hasta hace siete años, se dedicaba a explotaciones agropecuarias y encontró un nuevo rubro en el tema de la construcción y ha crecido espectacularmente....”*

... *“lo que pasa es que la Empresa Spotorno va a ser la gran empresa contratista y -digamos- en un momento dado **cuando alguien diga la provincia de Misiones, va a decir: “ah, la provincia de Spotorno”**, es decir, se nos va a identificar como se identifica a la hoja de afeitar con la marca “Gillette”, dentro de poco nuestra provincia se va a identificar con la marca “Spotorno”, de seguir las cosas así, por supuesto...”.*

(HCR, 11° Sesión ordinaria, 22 de abril de 2004)

El ácido ataque de Galeano tuvo como respuesta un llamativo y poco habitual silencio de parte del bloque oficialista. La relativa pluralidad de la Cámara y la presencia de una prensa no cooptada (que con el avance rovirista se minimizaría), hicieron que las denuncias políticas y jurídicas sobre los contratos direccionados tuvieran cierta relevancia.

Con la devolución del descuento del 13% sobre haberes de agentes públicos pendiente, y una declaración de emergencia que la oposición clamaba por anular para habilitar precisamente las mejoras en los sueldos, la dialéctica no sería sólo entre OP y bienestar social (en una provincia con una importante proporción de trabajadores estatales), sino entre destinatarios de las inversiones y pagos del estado. El dip. Giuliani decía en una de las últimas sesiones del 2004:

.... *“Fue aquel mismo que pudo disponer de un fideicomiso escandaloso a la Empresa Spotorno que llevaba más de 1.900.000 pesos mensuales, el día 1 de cada mes, cuando muchos misioneros no tienen la facilidad de eso. **Empecemos a rever los contratos que se hicieron en el marco de la emergencia, que en casi todos los casos duplicaron los valores de mercado, empecemos a***

<sup>126</sup> Este abogado y profesor de derecho ligado al Obispado de Posadas, y ex Rector de la sede local de la Univ. Católica de Santa Fé, fundó el *Movimiento de Acción Provincial* (MAP). Este partido constituiría el Frente Unidos por la Dignidad (FUD), junto con la UCR y un amplio espectro de partidos y movimientos sociales, que logro exitosamente frenar el intento re-reeleccionista de Rovira en un plebiscito popular en 2006. Su brioso tono opositor al rovirismo se esfumó cuando Galeano fue beneficiado con una abultada suma, como patrocinante en un juicio millonario contra la Entidad Yacyretá.

*rever cada una de las licitaciones que se acordaron sin licitaciones, empecemos a revisar, en serio y no en el discurso. Cómo es posible que la costanera de Posadas valga 9 millones de dólares, más de un millón de dólares cada cien metros y tengan cara ahora de decir que nos preocupamos por la mayoría y nuestro equívoco es no pensar en los más necesitados....”*

(HCR, 31° Sesión Ordinaria, 22 de diciembre de 2004)

Según la prospección realizada sobre 20 años del diario de sesiones de la Legislatura misionera, ésta es la primera oportunidad en que un diputado explicita la plena vigencia de la falsa licitación, central al campo de la OP. La requisitoria de Giuliani puede considerarse utópica, porque precisamente el mecanismo se sustenta en el cubrimiento de las formas del proceso licitatorio, lo que dificulta enormemente detectar el dumping<sup>127</sup>. El sobreprecio en cambio puede ser monitoreado, incluso prevenido mediante el instrumental de precios testigo o la cotización de parte de organismos habilitados del estado.<sup>128</sup>

Mientras proliferaban las acusaciones de favoritismo familiar –y muy probable enriquecimiento personal-, Rovira inaugura la asociación política pública-infraestructura, que en cierto modo aparece como naturalizada hasta hoy. En el mensaje inaugural del 2005 invoca al comienzo la impronta en salud, asegurando que ...“*como nunca antes invertimos en infraestructura de la red hospitalaria*”.... Al enumerar los casos, (hospitales ampliados o remodelados y salas en los principales centros urbanos), concluye: “*duplicando el servicio en cifras globales*”. Puede observarse que servicio de salud e infraestructura en el sector aparecen como sinónimos. Paradójicamente en este momento el gobernador hizo algo elípticamente el anuncio de una de las obras más enarboladas políticamente, que como vimos había sido anunciada en el segundo gobierno de Puerta.

... “*Cabe citar el llamado a licitación para la construcción del nuevo Hospital Central de Posadas, así como la finalización este año del Hospital de Agudos Virgen de Fátima y la construcción del Banco Central de Sangre, que en menos de un año será un Centro Regional Autosuficiente, obras en las cuales se invierten 26 millones de pesos, cifra similar a la que se distribuirá en el interior en salud*”..

(Mensaje Gob. C. Rovira, 2005: p.2)

Como prueba de la baja efectividad de la interpelación respecto al conflicto de intereses del gobernador, la obra del Madariaga sería llevada adelante por una UTE

<sup>127</sup> Para la investigación histórica este reconocimiento se hace parcialmente factible mediante la entrevista, aunque como veremos pudo lograrse en casos acotados.

<sup>128</sup> En los primeros gobiernos desde la recuperación democrática, se utilizó el recurso de hacer participar en la licitación a agencias del estado, que hacían el lugar de oferentes. De este modo podían compararse los valores con los de las empresas concursantes, anular el proceso en caso de desvíos muy notorios. El debilitamiento del capital tecnológico y simbólico del estado contribuyó a deshacer este instrumento.

integrada por la empresa “popular” que tanto dio que hablar poco tiempo antes: *Spotorno ECIM SRL UTE*. El mega proyecto de más de 19.000 metros cuadrados, involucró un complejo con unidades de alta complejidad en todas las especialidades, y 340 camas<sup>129</sup>.

Pero si el poder legislativo sostenía parcialmente su capacidad inquisitiva, limitándola a los tradicionales pedidos de informes y comisiones investigadoras con pocos resultados, la prensa sostenía la virulencia. El Territorio decía, al anunciar una nueva empresa de “*el próspero empresario de las obras públicas Luis Alberto “Tito” Molina*” y reconstruir irónicamente su trayectoria:

.... “*Molina también es dueño de la constructora ECIM, una de las empresas que más obras públicas realizó para el Gobierno de Carlos Rovira. **Construyó junto a la empresa del suegro del Gobernador, Spotorno S.A., el Palacio de Justicia; también el “Nuevo hospital Madariaga”, y durante el 2003 logró la mayor contratación por parte del IPRODHA. Al menos eso dice una investigación realizada por una comisión de la Cámara de Representantes y que ahora se encuentra plasmada en un expediente judicial que no avanza. ECIM también se encuentra construyendo el complejo hotelero del Instituto Provincial de Loterías y Casinos (IPLyC), a metros del Centro del Conocimiento. Obra que demandará una inversión de casi 12 millones de pesos. Ahora la firma puso la mira en el Centro Provincial de Alto Rendimiento Deportivo. La D de Arquitectura ya aprobó los planos de la megaobra, que en definitiva terminará costando más de 45.000.000 de pesos. Incluso uno de los arquitectos encargados de realizar el proyecto enlatado de la Villa olímpica, es el arquitecto Gunnar Krieger, el mismo que firma como representante técnico de la empresa ECIM en la obra de ampliación del millonario Palacio de Justicia.***

(El Territorio, 18 de junio de 2007 –negrita nuestra)

En la última cita de las duras intervenciones del dip. Galeano (p.122), éste asocio Misiones a la marca Spotorno. Sin embargo la multiplicidad de contratos a las empresas de Molina, que veremos reproducida en otros casos, muestra claramente que la política seguida por la Renovación evitó la consagración de monopolios contratistas alejándose de este modo de experimentos como el tan publicitado de Santa Cruz con Lázaro Baez.<sup>130</sup>

Esta relativa distribución entre locales se vio favorecida por el gran despliegue de obras en el lapso 2003-2007 (que luego de una leve caída en el 2008 sería reiniciado). Por este motivo resaltamos con negrita los proyectos: son sólo una pequeña muestra

<sup>129</sup> Esta escala de internación implicó multiplicar casi por tres la capacidad del viejo Hospital Madariaga, 120 camas para agudos. En este sentido especificaron que a partir de un cilindro central, distribuidor y orientador, se desarrollaron tres alas (Sur, Este y Norte), correspondientes a las diversas unidades funcionales y correspondientes entre sí.

<sup>130</sup> La posición monopólica de *Austral Construcciones*, y otras firmas satélites la principal firma de Baez, está verificada más allá de la instalación mediática. La ex gobernadora de T Del Fuego, F. Ríos, junto a referentes del espacio de E. Carrió –ARI- realizó sendos informes bastante completos sobre la OP en S. Cruz, que entre otros puntos abordan la cartelización.

de una enorme lista de “mega obras” (como las llama el diario), que como se puede observar en el menor de los casos superaban los 3.000.000 de dólares.

El segundo gobierno de Rovira estuvo entonces marcado por una proliferación inédita de grandes contratos: en el renglón vial los mencionados *tercer tramo de la costanera* y el *acceso oeste a Posadas, la ruta costera, la ruta 101* (que recorre como una secante el límite norte de la provincia, entre Andresito e Iguazú), la *ruta 19*, y una infinidad de accesos a pueblos del interior. En arquitectura monumental cabe enumerar además del PDJ y el Hospital Madariaga, la *Cruz de Santa Ana* (un centro religioso turístico, con una cruz-mirador de escala similar al Cristo Redentor, que costó 130 millones de pesos), y el *Centro del Conocimiento*: este mega complejo de 22000 mt<sup>2</sup> sobre un predio de 25 ha incluyó una lujosa Sala Lírica, Biblioteca, Plaza Seca, Centro de Convenciones, Centro de Arte e incluso un Observatorio.

Esta verdadera explosión de inversión pública a sólo 4 años del terremoto del 2001 tenía como protagonista central a Néstor Kirchner, y si bien los escándalos judiciales y mediáticos instalarían una asociación OP-corrupción, en este momento sólo se reflejaron las aristas positivas y la euforia del alto crecimiento. El citado discurso presidencial en la 52° Asamblea Anual de la Cámara de la Construcción, que abundaba en resultados elocuentes y expectativas creíbles, muy asociadas a la disciplina fiscal, fue rescatado por El Territorio que como vimos subrayaba la motorización de la OP. En medio de un mensaje que tiene muchos ingredientes del fiscalismo que analizamos en el ensayo de FIEL, aparece aquí el valor de la promoción de empleo, hasta el momento poco frecuente en los líderes locales. Pero más abajo se asume claramente el peso del presupuesto, que en general es más concreto que las acostumbradas alusiones a la estadística económica.

*... “El Estado es el primero en dar la señal, la inversión de obra pública compuesta por inversión directa en construcciones y transferencia de capital para esa finalidad incrementan el presupuesto para el 2005 en un 54,1 por ciento, ya que los 4.664 millones del año actual pasaron a sumar 7.153 millones. La inversión real directa en construcciones supera un 50,6% la vigente. Las transferencias para gastos de capital a las provincias se incrementan en un 55,4% respecto del año actual. Las obras financiadas con los fondos fiduciarios vial e hídrico crecerán un 72,2% y un 45,8% respectivamente. El crédito asignado a la Dirección Nacional de Vialidad se verá incrementado en 62% y el Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda aumentará un 119,8%...”*

(El Territorio, 22 de noviembre de 2005)

El análisis del presupuesto misionero que encaramos en el capítulo siguiente permite confirmar la tendencia precisada por NK ante empresarios de la principal cámara constructora, pero a la vez distinguir el peso relativo de los dos principales renglones,

y un énfasis en infraestructura social que no sólo apuntaba a la reparación sino a la promoción de pymes. La inédita cifra de 120.000 viviendas del Plan Federal, sumadas a 140.000 de mejoramiento del hábitat corregía la trayectoria de déficit crónico, y dispararía la actividad empresarial

*... “Les agradezco profundamente a los empresarios de la construcción, muchos de ellos apostaron en momentos muy difíciles de la Argentina. Empresas distribuidas por todo el país, empresas chicas y grandes, que tuvieron que soportar momentos en los que el Estado no pagaba nada, donde el Estado llamaba a rescindir y achicar los planes de obras para poder resolver de alguna manera los contratos que los unían....”*

Pese a que los presentes en la tradicional cena de la *CAMARCO* tenían poca relación con la pequeña empresa, este mensaje no tardó en multiplicarse desde el despegue del 2003, y la prensa local misionera se haría eco intensivamente.

El titular de *El Territorio* del 10 de septiembre de 2005 es bien ilustrativo: .. *“La construcción se reactivó hasta un 100% en Misiones”*. Como suele ocurrir con la prensa, el contenido no es tan contundente:

*... “A nivel país, el sector de la construcción registró un aumento del 18 % en la actividad comparado con 2004 según el Índice Construya, mientras que en la provincia el alza fue de entre un 20 % y un 30 % como mínimo y como máximo un 100 por ciento....”*

(El Territorio, 10/09/05)

La habitual consulta a los actores representativos locales parece confirmar el titular rimbombante, y los nombres propios elegidos son un dato relevante en sí. Roberto Kunz, decía:

*... “La construcción se reactivó este año hasta un 100 por ciento con respecto al año pasado, lo puedo asegurar. Esto se debió por los planes de obras públicas -como Mejor Vivir y Techo, entre otros- y por la obra privada que se está reactivando también en un porcentaje bastante elevado...”*

(Diario El Territorio, 10 de setiembre de 2005)

Puede notarse que este empresario pone la mayor influencia en la inversión pública, subrayando iniciativas de mejoramiento de viviendas, que como veremos resultarían clave para las pymes. De aquí que pudiera “asegurar” el nivel de reactivación.

Por su parte, la voz institucional de la citada -muy clave- *Cámara Misionera de Empresas Constructoras y Afines (CAMECA)*, el ing. P.P.<sup>131</sup>, daba un testimonio más mesurado: .. *“Con respecto al año pasado el aumento varía según las empresas de construcción, pero a todas nos está yendo bien”...*

---

<sup>131</sup> P.P. fue el fundador -y a la sazón secretario- de la de la CAMECA, la entidad por excelencia de las pymes constructoras. La politización de esta cámara produjo importantes realineamientos y conflictos, que en parte reconstruimos en el cap IX- con el testimonio de este referente clave.

El subtítular .... *“En Misiones, todo bien...”* encabeza más fielmente el testimonio del principal empresario local, Rolando Enriquez<sup>132</sup>, quien afirmaba que ...“Misiones, respecto de otras provincias, es una de las que más inversión en la construcción tiene...”. Para justificar el dato, Enriquez aludió a la inversión inmobiliaria, aunque al enumerar obras fue traicionado por el subconsciente: ... *“No sólo se construyen viviendas sino también escuelas, calles y caminos, lo que representa un crecimiento importante en los últimos dos o tres años y continúa en ascenso”*.

De todos modos la actividad privada tuvo una curva no divergente de la de la OP. La prensa destacó “el envión de la construcción”, que según referentes inmobiliarios creció 50% en 2005<sup>133</sup>. El ... *“gran interés por parte de las empresas en construir edificios....”*, comentado por una de las principales agentes, claramente respondía a la lucrativa diferencia entre el valor del metro cuadrado y el costo, que comentamos en la primera parte, además de la demanda de alojamiento estudiantil.<sup>134</sup>

### **VII.5 Misionerización de la OP: “Lugar para todos” y consolidación de la élite**

La explosión de actividad constructora no podía ser ajena a ciertas pujas por la apropiación de la renta, la ecuación de costos y facturación, o la distribución de las obras en el espectro empresarial. Pese a que la multiplicación de proyectos y las buenas condiciones de inversión privada podrían suponer “lugar para todos”, como veremos la misma oportunidad generaría una ampliación inédita de las empresas. Esto hizo que las constructoras consolidadas obviamente cuidarían su posición en el campo, y utilizaran su capital económico, político y hasta simbólico, para garantizar su preeminencia.

El 5 de junio de 2004 *El Territorio* publicó una nota crucial para nuestra investigación, probablemente la más importante para reconocer la constitución de una nueva élite en una provincia agroforestal, cuya estructura social estuvo tradicionalmente definida por la pequeña burguesía rural (los colonos) y la no tan pequeña comercial-industrial (Jaume,

---

<sup>132</sup> Enriquez es el titular de la sociedad Carlos Enriquez S. A., una de las firmas más antiguas (fundada por el abuelo de los actuales directores), es sin duda la más importante del medio, al punto de competir en constructoras nacionales en algunos proyectos. Su escala lo puso en otro estamento de la organización gremial empresaria, entre los miembros selectos de la filial local de la *CAMARCO*

<sup>133</sup> *El Territorio*, 8 de marzo de 2006. En esta nota los testimonios provenían de un ámbito diferenciado, la Cámara Inmobiliaria de Misiones (CIM), aunque como se verá muchos de los empresarios constructores tienen inmobiliarias o invierten a través de asociadas el capital acumulado de la OP.

<sup>134</sup> Un sintomático titular de marzo, anunciaba que Posadas registra 107 edificios con más de cuatro pisos, y decía abajo ... *“La capital misionera tendrá entre 2005 y 2006 una flamante oferta de más de 200 departamentos en su zona céntrica...”*. Aunque no conciben ambas cifras, la noticia refleja el impacto de una inversión inédita, que transformaría radicalmente a Posadas.

2013). Aparece aquí con claridad la intención de reescribir la historia local resaltando el lugar de las empresas de servicios clave, muy especialmente los constructores. La utilidad de este artículo, en el periódico señero, que incluso lleva su nombre asociado a la larga etapa territorial-nacional<sup>135</sup>, justifica volcarlo en tu totalidad.

**.... “Urgente: debe recrearse la burguesía misionera**

*El presidente Néstor Kirchner sabe lo que quiere porque como santacruceño e hijo de inmigrantes, fue protagonista de una época de esplendor que se observaba en toda la República. No era necesario ser rico, profesional, industrial o poderoso comerciante para evolucionar y progresar en el seno de la sociedad. Era que había igualdad de oportunidades. En buena hora que el presidente Kirchner quiera reconstruir y afianzar a la “burguesía nacional” para revertir el modelo perverso que aniquiló a la clase media argentina y sepultó en la indigencia a los pobres de nuestra sociedad. También aquí, en Misiones, se asistió injustamente a ese despojo.*

*En tan sólo diez años se destruyó 100 años de colonización, esfuerzo y progreso cuya trayectoria fue orgullo misionero, donde todos ganaban y nadie perdía y donde, sin las mínimas infraestructuras básicas (puentes, teléfonos, pavimento, puertos, electricidad, etcétera), se convirtió a esta bendita tierra colorada en polo de atracción humana.....o la proeza de los hermanos Settelmann con sus siete aviones modernos.*

*Y había que seguir contribuyendo en ese colosal crecimiento...y una de las actividades más dinámicas fueron las empresas de las construcción que fueron surgiendo en cada colonia, en cada pueblo y en cada ciudad, con improvisados pero idóneos constructores que con el tiempo se transformaron en poderosos emprendimientos que dejaron su marca en edificios que hoy día conforman el patrimonio histórico de la provincia. Larga sería la lista de estos pioneros, pero viene el recuerdo de los hermanos Julio y Ángel Mazzanti, Coll y Malvicino, Carlos Nosiglia, Víctor Bianchi, Carlos Giúdice, los Bortoluzzi, Curti, Palombo, Morciani, Zanivan, Kraustoffel, Gámez, Rathoff, etcétera, como también la Corporación Misionera SA (Comisa), Conarsa o la empresa del ingeniero Rubén Alvarenga, con gran capacidad ociosa que hace años no participa de las obras del Estado provincial. Pero, junto a estas firmas, también se conformaron prestigiosas empresas misioneras para la construcción vial, como MBM, Vial Misionera, Köning y Wessler, Maceva, Carlos Enriquez o Compañía Misionera de Construcciones, la mayoría de ellas inactivas en su provincia de origen a raíz de la sustitución por empresas extraprovinciales como Necon, Vicov, Supercemento, Iecsa, Epelco, JCR, Chacofi, etcétera, que desde la década del 90 virtualmente vienen realizando la totalidad de las obras viales de Misiones, mientras nuestra empresas quedaron marginadas observando impotentes cómo gran parte de nuestro erario público se canaliza fuera de nuestro circuito económico financiero.*

*Otra era la realidad en tiempos en que los destinos de Misiones estaban en manos de gobernantes misioneros y misioneristas como, por ejemplo, en la época de don Adolfo Justo Pomar o el doctor César Napoleón Ayrault que, sin necesidad de ninguna ley de “Compre Misionero”, las empresas misioneras tenían prioridad en cada uno y todos los emprendimientos del Estado provincial, una actitud que será motivo de otra nota, en la esperanza que también aquí haya la voluntad política de reflotar y consolidar a la “burguesía misionera...”*

El relativo oficialismo de ET durante el puertismo-menemismo exhibe aquí un giro abrupto y crudo, cuando el editorial (que no tiene firma) asegura que en 10 años se había destruido el progreso de un siglo. La equiparación alude sobre todo al contraste entre la

---

<sup>135</sup> El Territorio se publica desde 1928, es decir en plena vigencia del Territorio Nacional. Si bien tuvo cierta cercanía con el radicalismo a partir de la titularidad de la flía Perez, en los 90's hubo acercamiento a la ola neoliberal con la incorporación en el directorio de empresarios correntinos (ligados a Las Marias). El cambio paradigmático de los 2000's generó un nuevo oficialismo kirchnerista, aunque con fuerte crítica a la Renovación. Últimamente es un medio completamente funcional a la hegemonía renovadora.

igualdad de oportunidades y el esfuerzo asociado a la inmigración, respecto a la concentración de capital y la exclusión experimentados en la ola neoliberal. En Misiones, el fenómeno se hizo visible con la absorción de chacras por grandes productores yerbateros o tealeros, y la feroz acumulación de plantaciones de pino por parte de las papeleras multinacionales. Pero el clamado rescate de la burguesía misionera no pasa por la agricultura ni la foresto industria.. El relato recalca rápidamente en las constructoras, asociadas al pionerismo y el esfuerzo que conlleva, en un espacio como Misiones. En algunos de los entrevistados hay reminiscencias de peso sobre los primeros tiempos<sup>136</sup>, donde no está ausente la adversidad y la innovación. Como es esperable, hay relación con la inmigración (aunque en el caso de la construcción es mucho más frecuente la interna y desde países vecinos, que la europea).

Pero la nota con carga épica omite un elemento central, al considerar la configuración del empresariado constructor: salvo tres casos concretos, que refieren a firmas antiguas con liderazgo actual (*Marelli, Nosiglia y Enriquez*), el grueso de los nombrados en la larga galería estaban fuera de juego en el momento de la explosión de contratos de OP. Varios de ellos habían quebrado, no necesariamente como resultado del neoliberalismo: tal el caso de MCM o la *Compañía Misionera de Construcciones*<sup>137</sup>. Pero ejemplos como el del ing. Alvarenga<sup>138</sup>, tenían –y sostuvieron hasta hace poco tiempo- capacidad ociosa, no ya por la ausencia liminar de una política de inversión pública o la apelación a firmas extra provinciales, sino por el rechazo a los mecanismos de licitación o la presión política.

Pese al rescate de NK –asociado a la impronta migratoria en el país profundo-, la apelación a los viejos gobernadores deja flotando la omisión del rovirismo.

Por otro lado queda explícito el apartamiento de la necesidad de una protección institucional-legal para favorecer empresas locales, aunque sí en cambio la política discrecional. Eso es justamente lo que se avecinaba en el escenario provincial: aunque en la legislatura no hubo un debate sostenido de compra misionero o misionerización de la OP, ésta se hizo evidente y sostenida con el diseño y gestión de las licitaciones.

Puede observarse en suma que la burguesía invocada como urgente por el diario, no incluye en ningún momento los empresarios agro industriales, comerciales, incluso

---

<sup>136</sup> Las empresas consolidadas normalmente subrayan su pionerismo. Dado que estos hechos están fuera de nuestro entorno temporal, los consideramos precisamente en su carácter simbólico.

<sup>137</sup> Entrevistamos al titular de esta empresa, líder en los 70's y 80's, el Ing. Jorge "Kuki" Coll, quien asegura haber buscado oportunidades fuera del país por ser excluido del "club" formado por Rovira a partir del 2003.

<sup>138</sup> El ing. Alvarenga, fallecido, nos manifestó su rechazo a la mecánica de los llamados a licitación, sobre todo por las "cuotas" o "peajes" según él requeridos bajo la mesa para obtener obras.

manufactureros, cuya contribución al progreso del TNM y la provincia sólo podía recortarse desde el impulso de la hegemonía de la construcción y el contratismo.

Un sector relativamente inmaduro técnicamente –pese a la antigüedad de algunas firmas señeras-, y en gran medida adaptado a proyectos de baja escala y/o complejidad, tendría que dar un salto cualitativo para ganar espacio frente a constructoras nacionales, muy instaladas en el “mercado” de licitaciones, incluso en obras como viviendas. Bajo el titular “*Lugar para todos*”, y el subtítulo “*obras son amores*”, el testimonio del ing. Florentino Mercado, entonces titular del *Centro de Constructores de Misiones (CCM)*<sup>139</sup> no podía ser más explícito:

*... “Con el equipamiento sostenido que están teniendo las empresas misioneras es casi seguro en las próximas licitaciones viales (también) vamos a poder participar en las mismas. Queremos que se fraccionen las obras a escala de la capacidad de ejecución de cada una de las firmas. Que no sea “la” megaobra, que no se haga nunca más una como la de cloacas, que está a medio hacer y con la ciudad toda rota. Que se haga a escala más pequeña y se minimice el riesgo y no todo a una sola obra, que nos deja a los posadeños y a los misioneros con ese sabor amargo de que vienen las empresas que no son locales a rompernos todo lo hermoso que es Posadas y nos deja a la Municipalidad y sus habitantes con una bronca contenida. Hay que decirlo: a las empresas locales -por mucho menos- no sé todo lo que le harían si se comportan como esas empresas*

*... “se trata de una deuda que existe y por ello, reclama participación. “Creería que hay muchas empresas en condiciones de la parte vial en Misiones. Creemos que no hemos sido considerados en este rubro”, afirmó. De su lado, Mercado enfatizó: “Queremos que la próxima ampliación de la costanera sea nuestra. Nosotros ya estamos capacitados y nuestras máquinas han trabajado al igual que nuestra gente...”*

(El Territorio, 9 de febrero de 2005)

Apenas iniciada la expansión, no resulta un dato menor el reclamo presentado como “deuda”, especialmente teniendo en cuenta que en otros testimonios los constructores planteaban la escasez de técnicos y mano de obra especializada en la región. El equipamiento es un punto central, porque la acumulación generada por la intensidad de los contratos permitió en muchos casos la ampliación compra de bienes de capital clave, aunque como veremos la ampliación de la estructura hace crítico el sostenimiento de los contratos.

Pero si es razonable que la escala de las obras tiene relación directa con su impacto y riesgos, es llamativo el giro que hace Mercado cuando desliza que fueron las empresas externas (tanto como la escala) las que rompieron “todo lo hermoso que es Posadas”.. El “sabor amargo” se aliviaría de algún modo con la mayor participación misionera, pero no

---

<sup>139</sup> El CCM es la segunda cámara constructora en importancia en la provincia, luego de la filial de CAMARCO. Fue fundada en ---- y hasta el avance de la CAMECA concentró el espacio de las pymes.

hay que perder de vista que el fraccionamiento de los montos en los pliegos sólo beneficiaría en principio a las firmas al tope de la pirámide.

El intento por proteger a las constructoras misioneras de las firmas nacionales, tenía un antecedente, entre tímido y ambiguo: en la década del noventa se obligaba a los empresarios a residir en la provincia para poder participar de las licitaciones que se gestionaban localmente. Como era de esperarse este requisito formal no fue difícil de esquivar: es relativamente conocido el caso del ex presidente Mauricio Macri, que había cambiado su domicilio para poder competir con su antigua empresa (*IECSA – SIDECA*) en las licitaciones locales. De hecho este grupo empresarial, incluido en su momento entre los grandes holdings nacionales, participó en importantes contratos en la provincia, con la central Yacyretá, el puente Encarnación – Posadas, la represa Urugua-í y el primer tramo de la costanera Monseñor Kemerer en Posadas<sup>140</sup>.

El requisito del domicilio parece más dirigido a radicar empresas, en un contexto donde el capital económico y técnico local era todavía muy débil. Pero el caso resulta propicio para demostrar la intención política de “misionerizar” en lo posible la OP, y obviamente se intensificaría con la magnitud muy creciente del presupuesto post 2002.

Resulta sintomático que en plena crisis del 2001, las constructoras líderes misioneras tuvieron como logro la adjudicación del complejo habitacional llamado *A4*<sup>141</sup>. Las licitaciones convocadas por la Entidad Yacyretá para construir 480 viviendas, desagües y la infraestructura necesaria del barrio con visos de ciudad satélite de Posadas, se distribuyeron casi aritméticamente entre 3 grandes firmas: *MACEVA* (con 142 viviendas), *BOR COM SA* (con 166 viviendas) y *CARLOS NOSIGLIA CONSTRUCCIONES* (con 170 viviendas). Las obras de infraestructura complementaria y de recreación, los desagües cloacales y las redes de nexos del complejo fueron otorgados a *INGENIERO FLORENTINO MERCADO CONSTRUCCIONES*, que no por casualidad no formaba –ni forma- parte del círculo áureo de los miembros de la *CAMARCO* local.

Pero lo más ilustrativo es que sólo 4 años después de este paso, la iniciativa de misionerización de la OP se planteó el desafío de competir en un rubro mucho más

---

<sup>140</sup> También es conocida la relación de amistad entre Mauricio Macri y Ramón Puerta. Ambos se conocieron en la Universidad Católica Argentina cursando la carrera de Ingeniería.

<sup>141</sup> Este gran barrio con un curioso nombre salido de plano ingenieril –A4-, es un complejo de 1200 viviendas en la ciudad de Posadas. Es uno de los pilares plan de relocalización de la EBY, que sumaría más de 5000 viviendas. Las nueve licitaciones de relocalización, con un monto de 23.000.000 de pesos (en ese momento todavía pesos-dólares), ayudaría sin duda a la reactivación del sector en la región. No es un dato menor que la totalidad de las obras fueron compartidas con empresas de tres provincias del norte: Salta, Corrientes, y Chaco.

exigente que las viviendas: las obras viales, que ya había sido deslizado como horizonte por Mercado. Rolando Enríquez, decía en el muy clave 2005:

*.... "Creo que hay que ser honestos: realmente está habiendo participación en las obras de licitación vial, las empresas locales han tenido posibilidad de participar ya que la Dirección Provincial de Vialidad (DPV) ha reducido la magnitud de las licitaciones. Yo estaba al frente de la delegación local de la Cámara Argentina de la Construcción cuando iniciamos las gestiones que fueron intensas con una meta clara: reducir la escala de las obras para permitir la participación de los empresarios locales. Es decir, licitar 80, 100 o 150 viviendas.."*

(cf. El Territorio, 2005)

En la introducción analizamos puntualmente la línea divisoria entre el renglón por excelencia de la infraestructura social: las viviendas, y el que caracteriza la infraestructura económica: los caminos. Mucho más allá de la finalidad, las empresas dedicadas a la vialidad requieren maquinaria pesada de alto costo, y personal especializado, tanto en ingeniería como en trabajo “de casco naranja”<sup>142</sup>. La muy baja complejidad de la construcción de viviendas, con mucho peso específico del trabajo manual individual<sup>143</sup>, sólo sube cuando la escala es muy alta, porque interviene el desarrollo urbanístico, los movimientos de suelos, drenajes, etc. En la red vial también gravita la escala, porque las grandes trazas multiplican el parque de maquinaria, y en general incluyen serios desafíos en el plano topográfico<sup>144</sup>. El más calificado de los referentes misioneros del sector<sup>145</sup>, lo explica más abajo en la nota periodística:

*... “Son rutas y puentes, son caminos de accesos a distintas localidades, calles urbanas, accesos a centros turísticos. No están todas sobre las rutas 12 y 14 sino entrando a otras localidades. Y a éstas las está ejecutando el empresariado local. La financiación juega un papel fundamental en las obras viales. Por ahora no existe tal financiamiento y cuesta recomponer el capital, porque las maquinarias no se compran de un día para el otro. Pero pese a ello, soy optimista y creo que las obras viales irán quedando la gran mayoría en la provincia....”*

(Rolando Enríquez: El Territorio, 2005)

Una exploración exhaustiva en las versiones taquigráficas de la Legislatura confirma que el tema de la misionerización de la OP no entró en la agenda. La pluralidad en las bancas se perdería luego de 2007, cuando los triunfos electorales contundentes del FR, tanto en

<sup>142</sup> Es bastante conocido que en el espacio de obra hay una clara división entre cascos blancos (de ingenieros o responsables técnicos), amarillos (capataces o sobrestantes) y naranjas (obreros).

<sup>143</sup> Uno de los testificantes clave, actual gerente de la empresa Mercado hizo alusión al origen de la palabra *mampostería*, que proviene de man-puesto, clara invocación del trabajo manual (test: ing. J. L. Z.Z.).

<sup>144</sup> En el mapa físico de Misiones hay obstáculos muy importantes para el trazado vial, por las formaciones terciarias rocosas, que obligan frecuentemente a voladuras y movimientos complejos de suelos.

<sup>145</sup> De hecho *Carlos Enriquez S A*, fundada en los años 40 por el abuelo de los titulares actuales, instituyó UTE's con empresas nacionales para ciertos proyecto clave, que en algunos casos fueron mega obras

la provincia como en los municipios, generaron una mayoría que en un momento superó los 2/3. De este modo, se esfumaron las insistentes denuncias sobre empresas ligadas al poder o las fallas e irregularidades en las obras. El Palacio de Justicia, que luego del ajuste presupuestario había sido reconfigurado, presentó filtraciones y rajaduras que motivaron sendos reclamos legislativos. Pero la hegemonía acentuada reduciría sensiblemente todo el debate público.

## VII. 6 Traspie y consagración del rumbo

En el 2006, el intento de Rovira de habilitar la re-reelección (limitada a dos períodos en la Constitución), generó una consulta popular: los ciudadanos deberían expedirse por el SI o el NO a la enmienda. La oposición constituyó un frente electoral, encabezado por el Obispo de Iguazú, monseñor Joaquín Piña<sup>146</sup>. Luego de una campaña intensa, donde abundaron recursos del estado y obviamente apelaciones a las obras en marcha, el consabido argumento de “permitir que decida el votante”, no pudo contra la movilización del *Frente Unidos por la Dignidad* (FUD).

La participación de los grupos parroquiales no fue menor, pero influyó claramente el prestigio de un obispo con un largo trabajo social en el norte de la provincia. El triunfo del FUD alentó su conformación ya como espacio partidario electoral, pero esto se diluyó rápidamente por las profundas disidencias internas de los partidos integrantes, y la esperable actitud del obispo de no participar en movidas partidarias. Al poco tiempo de una reunión de acercamiento con Néstor Kirchner –que había avalado moderadamente la re-reelección de Rovira-, desde Roma se presionó por el retiro de Piña, y su reemplazante desarmó puntillosamente la estructura de trabajo social<sup>147</sup>.

La consolidación del proyecto político de Kirchner obviamente contribuyó a la recuperación post-consulta popular, pero no puede subestimarse la capacidad de la renovación para alternar referentes del poder formal –claramente vigente hasta hoy, que en casi todos los casos también involucra un anclaje con el poder vial, no siempre visible.

---

<sup>146</sup> Joaquín Piña Batlevell era sacerdote jesuita, lo que resulta una rareza en la Iglesia, ya que los miembros del clero regular raramente asumen posiciones en el clero secular. En una muy breve conversación informal, Piña hizo pública su amargura por “lo que me hicieron en Roma...”.

<sup>147</sup> Como veremos en el testimonio de un arquitecto ex colaborador de la empresa Concret SRL –hoy quebrada por su expulsión del campo- el nuevo obispo Martoret no solo despidió a todos los profesionales y colaboradores de la actividad social de Piña, sino que participó activamente en prebendas en obras en el obispado.

Cumpliendo su acuerdo frentista, Rovira pasaría el cetro a Maurice F. Closs, quien como presidente de la UCR consagró en 2003 la alianza fundante de la que sería la primer experiencia de “transversalidad” en el país. Este joven dirigente, miembro de una familia del centro sur agrario enriquecida con el transporte de combustible –y luego con la actividad hotelera/ turística en paralelo con el ascenso al poder-, sucedería a Rovira en el 2007. Closs jugó muy moderadamente en la campaña reeleccionista, lo que agitó desde luego sospechas sobre fractura interna<sup>148</sup>, que aún continúan, pese al indiscutible éxito de la sociedad política. (Jaume,

Fuera de estos factores, que demostrarían que los cambios políticos se explican muchas veces políticamente”<sup>149</sup>, cabe preguntarse por el rol de la OP en la proyección y consolidación de la hegemonía renovadora. Acaso la explosión de obras comentada se haría más visible, o pesaría su influencia en los municipios; acaso la ampliación del universo de empresas y trabajadores ensancharía los apoyos...

Una apuesta al cemento con muy pocos matices, esto es reduciendo al máximo la inversión pública que no fuera en infraestructura, queda indirectamente demostrada por las quejas o clamores de ciertos sectores por la ausencia de apoyo estatal ante necesidades cruciales. En junio del 2007, la Asociación de Plantadores de Misiones (APAM) presentaba una nota al presidente de la Legislatura, para que intercediera ante el Gobernador:

*.... “Para que en forma urgente dispongan de los millones de pesos destinados a la construcción de obras faraónicas, a paliar la situación de los productores en general, creando un Mercado Consignatario de la Yerba Mate, pago al contado por el kilo de hoja verde a un precio “justo”, ya que nos encontramos indefensos, explotados y sumidos en la pobreza, con un excesivo abandono de las chacras de las familias rurales, quienes parten día a día en búsqueda de nuevos trabajos que le puedan retribuir con una vida digna. Son cada vez menos los jóvenes que reemplazarán a sus padres en la tarea noble de trabajar la tierra, el siguiente paso será la mal venta de las tierras, para terminar seguramente mendigando vivienda, planes trabajar, salud pública y changueando para sobrevivir...”*

(HCR: 14° S. Ordinaria 07 de junio de 2007)

<sup>148</sup> En los corrillos políticos y la fracción de la prensa aún no cooptada, se insiste en la división entre rovirismo y closismo, de algún modo como inercia de la de peronismo-radicalismo. Sin embargo, esto es hizo notar en las terceras líneas de la administración, y sobre todo en el enfrentamiento entre sublemas. Pero además de que las facciones internas enfrentadas por una intendencia, suman sus votos al lema FR, el amplio espacio logrado permite un reparto de poder. El distanciamiento de Rovira con Cristina Kirchner (mientras Closs sigue en un espectro de confianza), y la fallida experiencia de una “boleta corta”, esto es liberando el voto presidencial en las últimas elecciones, bien pueden haber contribuido a una fractura más real. Pero sigue sin hacerse patente en el escenario provincial.

<sup>149</sup> Hay una tendencia marcada al determinismo económico, que supone la vinculación mecánica de los intereses con los cambios políticos. Pero es importante, especialmente al tratar el avance corporativo en el poder provincial, distinguir los factores netamente políticos, en un escenario complejo.

El Mercado Consignatario es una muy vieja demanda de los productores, desde que permitiría asegurar una especie de precio sostén pagado a los colonos, controlando la oferta de yerba a través de su depósito en consignación en galpones adecuados. Los industriales o “molineros”, a su vez condicionados por la posición preeminente de los canales de comercialización, en general pagan precios bajos, porque el productor tiene escasas alternativas y condiciones insuficientes para depositar “aguantar” el producto. La erección de galpones y sobre todo el costo financiero de la mercancía estancada, implican costos inaccesibles, sólo manejables para algunas cooperativas.

Hay bien conocida literatura que demuestra que si el estado no atiende estos auxilios indispensables, subsidios y medidas de contención para el agro, los centros urbanos se ven atestados, y se requiere entonces inversión en viviendas y servicios. Este fenómeno no comenzó en Misiones en la década de los 2000’s, y pueden rastrearse sus orígenes en la crisis agraria de mediados de los 70’s, pero la expansión del presupuesto provincial posterior al 2003 contrastaría severamente con demandas cruciales que se habían potenciado en la crisis, que como comentamos tuvo en el ámbito local una arista importante con la caída del precio de los productos primarios.

El debate o la revisión sobre el desarrollo quedan opacados por los resultados electorales, y pese al clamor de APAM y otras entidades, un sinnúmero de marchas que incluyeron “tractorazos” en Posadas, acampes y cortes de ruta, la ciudadanía respaldó claramente la urbanización, que en la capital provincial implicaron una constelación de barrios-núcleos satélite, con una extensión enorme. Ya en los 90’s, Puerta ganó elecciones con el precio de la “hoja verde” (el kilo de yerba recién cortada) a 2 centavos, “dando” viviendas a los migrantes internos.

En varios tramos de distintos discursos de Rovira, especialmente entre el 2004 y el 2007, -a veces en dos oportunidades en el mismo mensaje-, aparece un balance general sobre la inversión en infraestructura –o la OP, que se toma como sinónimo<sup>150</sup>-, en que aparece la justificación o los resultados en cifras. Así en el mensaje del 2005 dice:

*... “La inversión en obra pública no tiene parangón en su magnitud, orientada a una política de desarrollo territorial equilibrado y equitativo, que en su conjunto asciende a más de 1.000 millones de pesos, que permiten ya la existencia de 30.000 empleos directos, distribuidos en más de 300 pymes”...*

(HCR Mensaje del gobernador C. Rovira, 2005, p.4)

---

<sup>150</sup> La teoría económica define la infraestructura como *capital que funda un monopolio natural*, o de otro modo el espectro de *bienes tangibles físicos y servicios en manos del Estado* (FIEL, 2004).

La generación de demanda de empleo pasaría a ser el argumento favorito para la fundamentar la muy fuerte inversión en OP luego del despegue en el 2003, aunque esta prioridad se combina con necesidades conocidas y novedosas. En el 2006, al realizar un balance en plena expansión post-crisis del 2001:

*... “Como gobierno, siempre priorizamos la obra. Prometí que trabajaríamos el doble y cumplimos, generando empleo y mano de obra”*

(HCR: Mensaje del gob. C. Rovira, 2006, p.2)

En el mensaje de 2007, donde se reitera el balance en dos tramos, y aparecen nuevamente cifras generales, aunque esta vez la cuantificación merece una detención:

*... “El desarrollo de la infraestructura constituye uno de los principales factores dinamizadores de nuestra economía. Las inversiones en obras públicas continuaron en más de 1.000 millones de pesos anuales, ya con un 65% de aportes del tesoro provincial. En los últimos años generamos 30 mil puestos de trabajo, y 150 empresas trabajan ligadas a la inversión pública, que genera 60% de la construcción. Estas cifras contrastan claramente con el pasado, con apenas 1.000 puestos de trabajo y sólo 15 empresas participando” ...*

(Mensaje Gob. C.Rovira 2007, p.10)

En primer lugar, llama mucho la atención la apelación de Rovira a la continuidad de los 1000 millones de inversión, en un cuadro donde la lista de obras tiene un crecimiento geométrico, no sólo en el espectro de rubros y la geografía provincial, sino en las magnitudes de cada uno de ellos, y en particular de los que son los ejemplos “estrella” de la OP como herramienta política: la vivienda y los caminos y calles. Si bien los datos en particular se tratan en el apartado donde cruzamos discurso y presupuesto, algunas magnitudes generales sirven para estimar la escala: en el 2003 se habla de una entrega de 1426 viviendas y la construcción de 2350. En el 2005, el gobernador anunciaba que entregarían 14705 viviendas (4005 urbanas, rurales y para aborígenes, 1200 *mejoramientos habitacionales* y 9500 del denominado *Plan Techo*<sup>151</sup>). Sólo este aumento geométrico en viviendas y SH, que prácticamente involucra multiplicar por 6 la escala del 2003, sería imposible manteniendo la magnitud de inversión en 1000 millones.<sup>152</sup> Pero fuera de esta curiosidad, esto párrafos resumen una fórmula altamente exitosa: viviendas-

<sup>151</sup> El Plan Techo es una variante de mejoramiento habitacional, aunque orientado como reza su nombre a la remodelación y/o reconstrucción de techado en viviendas individuales.

<sup>152</sup> La estructura vial experimentó una multiplicación de km asfaltados en un ritmo de incremento no menor al de viviendas: así p. ej. Rovira destaca en 2005 el Plan de Pavimento Urbano, “totalizando más de 100 cuadras en la actualidad” (2005: p.11); luego en 2006 dice que “las inversiones viales durante el período 2005-2006 representan 300 millones de pesos, cifra sin parangón en nuestra historia que permitirá la pavimentación de 397 km de rutas, 2000 cuadras en la mayoría de los municipios, accesos a lugares históricos y turísticos, así como el asfaltado de avenidas y rutas provinciales” (2006: p14). Es fácil inferir que este fuerte incremento no es compatible con una cifra estable de inversión de 1000 millones..

empleo. En promedio, se requieren de 4 a 5 operarios por unidad (indicador que varía mucho con las características del terreno y las obras de urbanización circundante). De este modo, cada uno de los cientos de barrios erigidos mataba dos pájaros de un tiro...

El énfasis propagandístico en discursos claramente orientados al proselitismo, que frecuentemente apelan a la grandilocuencia o la imagen fundacional ("*como nunca antes...*"), se detiene entonces mucho en las magnitudes de viviendas "entregadas" y empleo generado, donde aparece además el nacimiento de empresas. Un elemento central en este sentido, es sin duda el contraste planteado entre la cantidad de puestos de trabajo y firmas de los 90's y estos indicadores en el ciclo de auge, ya que en el 2005 se habla de 300 empresas y 30.000 trabajadores...<sup>153</sup>

Por otro lado, a las bondades clásicas de la OP se agregaron nuevos valores, alineados con tendencias en general impuestas internacionalmente, que llegaron a la provincia a través de consultoras:

*... "La obra pública se ha diseñado y ejecutado como generadora de mano de obra y motorizadora del consumo, pero también como verdadera política de ordenamiento territorial. La infraestructura promueve y alienta procesos productivos, y además orienta el turismo, al poner en valor el paisaje y promover la sustentabilidad, uso racional de los recursos naturales y equidad territorial"*

(cf. Mensaje Gob. CR, 2007, p.2)

El ordenamiento territorial apareció en los últimos años, no ya como un nuevo concepto, sino como una nueva política. En 2007, se creó la *Secretaría de Ordenamiento Territorial*, que designó por decreto la Comisión homónima, que en 2009 publicaría su primer informe CPOT. En cierto modo, el OT es un *aggiornamento* de la planificación estatal, tal vez tradicionalmente concentrada en el urbanismo. Pero puede pensarse en una forma de compensación del desequilibrio generado por el abandono de las chacras y el cúmulo de problemas generados por la hiper extensión de la capital y otros pueblos del interior.<sup>154</sup> Esta iniciativa no parece haber superado la enunciación de objetivos y rótulos rimbombantes, como lo demuestra la misma persistencia y potenciación de una problemática con aristas cruciales como el costo de los servicios.

---

<sup>153</sup> Este punto se amplía en el capítulo sobre demografía y tipología empresarial

<sup>154</sup> Bajo la misma consigna, desde el Ministerio de Obras Públicas y Planificación Federal se promovió el llamado *Plan Estratégico Territorial* (PET), llevado adelante por el *Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas* (CIMOP). Este organismo, que hasta sabemos tuvo una existencia fugaz, realizó un amplio informe sobre el territorio argentino, apoyado en la dialéctica entre "*modelo actual*" y "*modelo deseado*" dirigido a reconocer las principales falencias de conectividad entre centros urbanos y con áreas rurales.

La expansión presupuestaria destinada a infraestructura no hizo desaparecer la habitual vulnerabilidad de “pozos presupuestarios” o falta circunstancial de fondos. Esto puede atribuirse al desfase entre la proliferación de grandes obras –con los sobrepresos pesando frecuentemente-, y los ingresos fiscales. La euforia provocó incluso que no hubiera tiempo para el “corte de cintas”, y el centrimetraje dedicado al tema en los discursos, que se concentraba en el espacio dedicado al Ministerio de Obras Públicas y Vialidad Provincial, pasó a vincular cada área de gobierno con alguna obra de infraestructura. Sin embargo, el mérito exhibido de la obtención de aportes nacionales o crédito internacional, y sobre todo el uso de “recursos propios”, no siempre se correspondería con los números reales.

En noviembre de 2007, a menos de un mes del traspaso de gobierno de Rovira a Closs, los representantes de todas las cámaras constructoras y los de la UOCRA se reunieron para buscar una salida a una deuda de nada menos que 120 millones de pesos por certificados atrasados desde agosto. La presencia de todos los actores sectoriales y los decibeles de las declaraciones, permiten pensar en una crisis, que si bien fue acotada refleja cierta vulnerabilidad del sistema y sobre todo la preeminencia del estado. Los encabezamientos de la prensa son ilustrativos de por sí:

***Constructoras aseguran que el Gobierno les debe cien millones***

*Se reunieron para acordar soluciones*

*... “La crisis que atraviesa la industria de la construcción en Misiones, particularmente la relacionada con la obra pública, sería más grave de lo que trascendió hasta ayer, ya que según información proporcionada por la (UOCRA) a la Subsecretaría de Trabajo, **desde julio a esta parte dos mil obreros dejaron de trabajar para las distintas empresas contratistas del Estado provincial, tanto por finalización de obras como por despidos y disminución del ritmo de la construcción....”** (...)*

*El Estado provincial, en tanto, aduce que el incumplimiento tiene origen en el **retraso de la llegada de los fondos nacionales contemplados en el Plan Federal de Construcciones**, es decir, culpa a la Nación por esta crisis.*

(Primera Edición: 16/11/2007)

Más allá de posibles excusas para eludir responsabilidad, la gravitación de los envíos desde Bs As es innegable, teniendo especialmente en cuenta que el corte de los pagos fue generalizado en todos los ámbitos del estado provincial. Pero la convocatoria en el ámbito de trabajo tenía otro motivo central

*.... **“Comienzo de solución.** Ayer trascendió que el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional ( IPRODHA) comenzaría a abonar parte de la deuda el martes que viene, aunque no hubo confirmación oficial. Mientras esto ocurre, **los empresarios no se comprometieron a frenar los despidos**, aunque cada uno en forma puntual aseguró “que haremos lo imposible por evitar el costo social de esta situación, porque los empleados son el cuerpo de las empresas y lo que menos queremos es dejarlos sin trabajo, aunque lamentablemente no tenemos la máquina de hacer plata”...*

### **Ros amenazó con sanciones**

*Mientras que desde las Cámaras empresariales deslizaron que en caso de no avanzar en una solución provisoria, “debería comenzar a plantearse la posibilidad de declarar la emergencia en la industria de la construcción”, el presidente del IPRODHA, Santiago Ros, desmintió “rumores” de paralización de obras de los que se enteró “ayer por la gente de la UOCRA, aunque no me dieron nombres”. En declaraciones públicas, dijo que “hubo un atraso de quince días en la última parte del pago por problemas presupuestarios, lo que no es tan grave”. “Fue un problema presupuestario del Instituto”, agregó. También advirtió que en caso de confirmarse los despidos masivos ya hechos públicos, vamos a sancionar a las empresas. Llegó a mis oídos que una empresa, que tiene contrato con el instituto, habría despedido personal, y de ser así recibirá la sanción que le corresponda. La empresa no puede despedir trabajadores sin informar al Instituto, y tiene un programa de obra que cumplir. Acá las sanciones se aplican sí o sí”...*

(cf. Primera Edición: 16/11/2007)

Puede reconocerse que la respuesta a los empresarios desde el estado tiene un doble plano: desde la Subsecretaría de Trabajo se habla de la necesidad de un procedimiento preventivo de crisis (la norma habitual para evitar despidos), pero el que se definiría como hombre fuerte de los contratos de vivienda –Santiago Ros- esgrimía la carta que inclinaba la balanza: las sanciones anunciadas no se limitan a un reglamento formal –avisar al contratante- sino que llegarían al corte de contratos para empresas que despidieran. Por esto –salvo excepciones- ningún constructor llevaría el reclamo más allá de un anuncio angustioso, y como veremos en muchos casos se prefería el crédito para soportar la falta de fondos, antes que la expulsión del sistema.

Por otro lado, Ros contradice la razón –o excusa- del retraso de envío de fondos nacionales, asumiendo “*un problema presupuestario del instituto...*”. Pero esta entidad<sup>155</sup>, claramente omnipresente, se involucraría en mega obras que es esperable que comprometieran seriamente su presupuesto, máxime teniendo en cuenta la diferencia entre los montos asignados y los reales.

En marzo de 2007, esto es 8 meses antes de la crisis de pagos que movilizó al sector, se anunció la adjudicación de una mega obra arquitectónica: la *Cruz de Santa Ana* (ver fotografía en anexo). El Cerro de Santa Ana corona el espacio de la reducción jesuítica homónima (una de las más importantes de la ribera este del Paraná), y sirvió para pastoreo y cultivos aledaños. Una conocida arqueóloga local – la Lic. Ruth Poujade-, que dedicó más de 25 años a la investigación patrimonialización del pueblo, sugirió en una de sus muchas reuniones para obtener apoyo gubernamental, la erección de un centro o parque

---

<sup>155</sup> Como vimos en el cap. V el IPRODHA fue creado en el proceso como parte de una pretendida salida social, y en plena urbanización intensiva cobró enorme gravitación. Pero la política de OP renovadora extendió aún más su participación, poniendo bajo su órbita muchas obras de arquitectura monumental que formalmente corresponderían a la Dirección –luego Subsecretaría- de Arquitectura.

temático en una explanada natural en la cumbre del cerro, con la idea de complementar y ampliar el circuito de las misiones. La relativamente tímida idea de la arqueóloga derivaría en un mega complejo, con una gigantesca cruz de acero reticulado emparentada con el Cristo Redentor de Río de Janeiro y otros ejemplos.

El que luego sería llamado “Parque de la Cruz” es un complejo edilicio en un predio de 52 ha, al que se accede por una vía asfaltada de 1600 mts que serpentea por el cerro, para llegar a un centro de recepción y luego a un edificio principal de hormigón armado de 30 metros, encima del cual se erige una cruz con ascensores internos, de nada menos que 52 mts. Fue construida con perfiles de acero galvanizado y los ascensores no sólo permiten cubrir la altura (82 mts en total, sobre 360 mts sobre el nivel del mar), sino que se mueven horizontalmente sobre los brazos de 29 mts de envergadura. La estructura de la base tiene casi 3000 m cuadrados, que incluyen locales, salones, un mariposario, y terrazas y miradores que envuelven la torre central.

El Territorio publicó el anuncio de la apertura de sobres con fotos de la maqueta y protagonistas presentes, anticipando con tono crítico el ganador, y sobre todo el volumen del proyecto.

*... “En 30 días, el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional dará a conocer el ganador de la licitación para la construcción de la polémica cruz ideada por el saliente gobernador Carlos Rovira para la localidad de Santa Ana. Sin embargo, fuentes del propio IProDHa y del ámbito de la construcción deslizaron que la firma Hidrelco sería la firma beneficiada para la obra, llamada pomposamente “Parque Temático”. Con las maquetas sobre la mesa, el IProDHa procedió ayer a la apertura de los sobres para la construcción del parque, que tendrá como principal atractivo una cruz de 80 metros. El presupuesto oficial para la obra es de 22 millones de pesos...”*

(El Territorio, 22/03/2007)

Sólo dos empresas presentaron propuestas: *Proobra* e *Hidrelco*. La gran proximidad de ambos presupuestos (0,08% y 0,474% debajo del monto oficial respectivamente), y el hecho de que según el diario “*otras dos constructoras habían dado marcha atrás a último momento*”, hace suponer un direccionamiento en la adjudicación. La *Comisión de Apertura, Estudio, Preadjudicación y Evaluación* (estipulada por ley) objetó técnicamente la oferta de PROOBRA, por la falta de endoso exclusivo de la póliza de garantía de mantenimiento de oferta a nombre del IProDHa<sup>156</sup>. Los subtítulos siguientes no son menos ilustrativos:

---

<sup>156</sup> La Ley 83 de OP estipula la muy utilizada garantía de mantenimiento de oferta, dirigida a cubrir al comitente con posibles alteraciones, aunque por supuesto esto no evita la apelación de las empresas a los mayores costos (establecidos en otra cláusula de la norma), apoyados en la inflación y otras contingencias.

*Feliz, así de mostró la alcaldesa de Santa Ana. “Cuando uno ve el complejo temático se da cuenta de lo importante que va a ser para la localidad, no es sólo una cruz, hay todo una infraestructura que va a generar un importante caudal de turistas en el pueblo....”*

#### **Faraónica**

*Hidrelco es una de las empresas constructoras que forman parte de la UTE que actualmente construye el cuestionado Centro del Conocimiento que se encuentra al lado del Centro de Convenciones y a 400 metros del aeropuerto de la ciudad de Posadas. La construcción de la Cruz de Rovira fue duramente cuestionada por la oposición. El obispo emérito Joaquín Piña también criticó la faraónica obra al afirmar que hay “tantas necesidades de tanta gente y gastar tanta plata en eso me parece un despropósito....”*

(El Territorio, 22/03/2007)

La apreciación de la ex intendente estuvo muy ajena a evaluaciones profesionales de mercado, y llegó a imaginar una verdadera transformación de la deprimida localidad a partir del turismo –en particular el religioso-. La relación cercana de la renovación con la Iglesia –especialmente con el Obispado de Posadas-, no se había alterado sensiblemente con el involucramiento del Obispo Piña en la campaña anti reelección de Rovira. De este modo, se podría suponer un fuerte interés institucional, presumiendo un fuerte impacto simbólico, además en una región muy asociada históricamente a la evangelización.

Sin embargo, no se reconoció gran interés de la jerarquía en Posadas, y por otro lado el mismísimo Piña, justamente perteneciente a la Compañía de Jesús, fue como se ve especialmente duro con la que consideró una obra tan costosa, que claramente reflejaba el gobierno que había contribuido a frenar, y contrastaba con su estilo pastoral. La intendente Pezoa tuvo un logro político inusual, cuando dirigió una nota a la Santa Sede para solicitar audiencia con el Papa Benedicto, que le fue concedida. El proyecto del *Parque Temático* fue presentado en Roma, lo que generaría curiosamente poca repercusión en la prensa, y un beneplácito breve en la Legislatura en el 2009<sup>157</sup>.

Luego de una exploración detenida en el Diario de Sesiones, no encontramos debate alguno en torno a esta obra tan resonante –por cierto muy cuestionada por la opinión pública-, teniendo especialmente en cuenta que el costo para el estado se elevaría a 130 millones, esto es casi 6 veces el presupuesto original de 22 millones. Cabe recordar en este sentido que todas las cámaras empresarias de la construcción reclamaron en

---

La exclusividad de la garantía para el IPRODHA muestra el compromiso presupuestario del instituto en esta mega obra.

<sup>157</sup> Las declaraciones de beneplácito son en general un recurso de legisladores poco activos para sumar notoriedad. En este caso Dip. J. Sánchez, hizo aprobar el suyo por la presentación a Su Santidad Benedicto XVI del proyecto Parque Temático Santa Ana. [Expediente D-32.240/09](#)

noviembre una deuda de 120 millones, que involucraba en principio 3 meses de cancelación de certificados de toda la OP provincial del 2007.

Por otro lado nunca se exhibirían los datos de visitas al Cerro, aunque no encontramos pedidos de informe formales. Esto le correspondía a, la Secretaría de Gestión Estratégica -en manos del Arq. Dobruzyn-, una estructura transversal creada con el propósito enunciado de coordinar la gestión de proyectos entre ministerios, pero de hecho un superministerio que tomaría muchas decisiones de inversión en forma autónoma.

La Cámara con presidencia de Rovira, que encontró ese espacio clave –que conserva hasta hoy- luego de su derrota en la consulta re-reeleccionista, cambiaría sustancialmente respecto a aquella de los debates intensos, las acusaciones duras e interpelaciones<sup>158</sup>. Por esto no sólo desaparecieron denuncias, incluso se minimizaron pedidos de informes sensibles, sino que no habría referencias detenidas a la crisis de 2008, que implicó una caída momentánea pero significativa en la actividad constructora. En cierto modo, el corte en cadena de pagos de fines del 2007 fue un anticipo de problemas presupuestarios notorios, que acompañarían el primer año del gobierno de Maurice Closs. Pese a este quiebre parcial, los éxitos electorales durante la etapa closista<sup>159</sup>, que coincidiría muy favorablemente con los dos períodos de Cristina Kirchner.

El discurso de Closs resulta doblemente ilustrativo, teniendo en cuenta que como presidente de la UCR en el 2003, fue quien realizó la alianza fundante de la renovación. Pero sobre todo, porque un triunfo claro pero no aplastante inicial -38,40%-, se convertiría en una reelección en 2011 por más del 72% de los votos.<sup>160</sup> Más allá del impacto del muy conocido 54% en la reelección de CFK, es indudable la generación de una popularidad sostenida, que hizo que Rovira proyectara el acuerdo cuando ya estaba habilitado para una tercer postulación (por haber transcurrido un período intermedio). Precisamente en el

---

<sup>158</sup> Como plantea Laura Ebenau, la impronta de modernización instalada por Rovira en la HCR, que se exhibió con éxito a través de medidas como normas ISO-9000 o informatización de trámites, tuvo como contracara un notable retroceso en el debate y la interpelación, al punto de que la presidencia impone la suerte de la mayoría de los proyectos legislativos, aún en la instancia de comisión (L.E. 2014)

<sup>159</sup> Las elecciones provinciales del 2007 reflejan claramente la dispersión de los partidos integrantes del Frente Unidos por la Dignidad, que había triunfado en la consulta popular por la reelección en el 2006: Ramón Puerta, el ex vice gobernador escindido de la renovación –Pablo Tschirch, el ex intendente de Posadas, J. Brignole, el titular del sindicato de camioneros A. Velázquez, y la UCR (en alianza circunstancial con el MAP de Galeano), presentaron fórmulas separadas. De este modo, un 38,40% le permitiría al Frente Renovador un triunfo holgado.

<sup>160</sup> Closs puede considerarse uno de los políticos más exitosos de la historia misionera, a partir de esa reelección y porque conservaba más de un 60% de imagen positiva en el último año de mandato -2015-. Este aplastante triunfo dejó sin bancas a la minoría, lo que abriría un pleito ya que la Constitución provincial estipula un mínimo garantizado. (Ebenau, 2014)

2011, Closs realizó una especie de balance de diez años de política económica centrada en la OP:

.... ***“La obra pública no ha tenido un fin en sí mismo, ese es el error de algunos, la obra estuvo al servicio de la salud, con el hospital Madariaga y los centros de atención primaria, de la educación con las escuelas, del desarrollo logístico con el puerto y el parque industrial, del turismo y la fe con el parque de Santa Ana”...***

... ***“La obra pública no fue un capricho, no fue un gasto, fue el motor del crecimiento económico, una herramienta keynesiana para incentivar el empleo y el consumo interno. Fue además la herramienta que nos permitió construir cientos de escuelas, hospitales, centros de salud, decenas de miles de viviendas, rutas, calles, accesos, plazas, paseos, terminales, parques temáticos y tantas obras más....”***

(Mensaje del Gob. Closs, 1º de mayo de 2011)

El rechazo a la idea de la OP como fin en sí mismo se apoya como es habitual un carácter instrumental que lleva implícita la necesidad de infraestructura para cada política, necesidad que no siempre se justifica claramente. Así el objeto directo de la frase *“..herramienta que nos permitió construir...”* debería incluir un debate –por cierto ausente-, ya que nadie duda de la importancia del reemplazo de “escuelas rancho” o sanatorios inundados, pero como vimos en el caso de la Cruz de Santa Ana hay muchos casos completamente ajenos a una evaluación de impacto. En este sentido subsiste (y se verá que se profundiza) la asociación OP/ desarrollo por definición.

Más allá de esto, en este discurso aparece por primera vez la invocación a Keynes (nada casual en un gobernador formado en economía), que tiende a demostrar que la misma generación de empleo y consumo podría entenderse como un fin en sí mismo, o un motivo de peso para relativizar el grado de utilidad social de la infraestructura. El planteo keynesiano lo vimos claramente en los escritos del Área de Pensamiento Estratégico de la CAMARCO, cuando se pondera especialmente el “eslabonamiento hacia adelante” generado por los ingresos de trabajadores directos e indirectos y empresas.<sup>161</sup>

El centimetraje en los mensajes de Closs persiste en tener un peso específico descollante en lo referido a la infraestructura, porque la OP en sí misma tiene casi un tercio (unas 9 páginas), pero la referencia a cada política pública tiene una vez más un apoyo central en las construcciones respectivas. Hay sin embargo algunas políticas que en principio escaparon de algún modo a esta asociación, como la promoción de producción de hortalizas en Misiones, a la producción ganadera y lechera, la ayuda a la cosecha de yerba

---

<sup>161</sup> Closs completó una formación como abogado con un posgrado local en Administración: la Maestría en Gestión Estratégica de Negocios de la FCE-UNaM, por lo que tiene un deseable manejo diferencial del lenguaje económico. Como es conocido, la apelación a Keynes fue muy recurrente a nivel nacional, especialmente en el caso de Cristina F. de Kirchner.

y sostenimiento del precio, el apoyo a dos plantas fabriles en manos de cooperativas, y la regularización de títulos de propiedad.

El valor de la OP sigue presentándose entonces como muy transversal, aunque en este caso hay un énfasis mucho mayor en las “necesidades sociales” (explicitadas como salud y vivienda), el embellecimiento de las ciudades, y especialmente el turismo. El ordenamiento territorial aparecía ya mencionado en el discurso del 2008, pero luego desaparece, y sorprende que el desarrollo vial cobre un espacio descollante:

*Misiones se ha convertido en una de las Provincias del país que mayor inversión ha llevado adelante en su red vial, ...estas obras han significado la reparación histórica para regiones y pueblos que hubieran quedado en el olvido. La integración regional continúa con la finalización de la turística ruta costera 2 a los Saltos del Moconá, con la culminación de la ruta 101, de la ruta 19, que integraron de una vez por todas a vastas regiones de la Provincia de Misiones”...*

(Mensaje Gob. Closs, 2008)

La idea de integración invoca el discurso de Puerta, sólo que en este caso –tal vez por la escala involucrada-, el éxito político sería infinitamente más extenso: la renovación llegó a tener hegemonía en los 76 municipios de la provincia (Jaume, 2012; 2017). Pero en un escenario en el que el atraso cambiario, las cargas impositivas y la crisis internacional complicaron sustancialmente varios renglones productivos misioneros<sup>162</sup>, la apuesta al turismo –reproducida en casi todas las localidades-, no era una alternativa más:

*A la fecha se encuentran en plena ejecución obras que serán trascendentales para el desarrollo turístico, la Ruta Costera 2 avanza en forma continua hacia los Saltos del Moconá, la construcción del Parque Temático en el cerro Santa Ana pretende estar concluida para mediados del año 2009..*

(Mensaje Gob. Closs, 2008)

Desde que se inició en el 2003 un nuevo ciclo “nacional y popular”, se esgrimieron permanentemente esperables contrastes de modelo con la década del 90, especialmente en la política monetaria, el endeudamiento público y la situación de la producción. Los cambios en el contexto internacional y la inflación a nivel nacional, produjeron un vertiginoso incremento de la mayoría de los precios del agro, que junto a incentivos crediticios y regulaciones relativamente exitosas –como en el caso de la yerba mate-

---

<sup>162</sup> En una entrevista con el ex Gobernador en el 2013, Closs comentó la situación preocupante de la foresto industria –que representa casi el 50% del PBG-, a partir de la creciente dificultad de exportación. El problema, que como anunció se potenciaría en el 2014, involucraba una crítica sottovoce a la política económica nacional, en boca de uno de los gobernadores más cercanos a Cristina.

revirtieron la situación del productor. Pero el atraso cambiario –muy acelerado desde el 2010- volvió a poner a muchas economías regionales en problemas.

Mientras R. Puerta anunciaba la “ruta de la producción”, el kilo de hoja de yerba tenía el poco defendible precio de 2 centavos, que por otro lado favoreció al sector industrial molinero al que el ex gobernador pertenece. El cambio provocado sobre muchos productos misioneros a partir del 2002 hizo que la inversión pública cambiara de sentido, y tal vez impidió que se percibiera la persistencia de problemas estructurales. En cuanto al endeudamiento provincial, que motivó un informe que lo califica como “crimen de lesa economía”<sup>163</sup>, es cierto que hubo un cambio político económico desde el ámbito nacional en cuanto a la desaceleración de la apelación al crédito, pero como una muestra más de reducir variables esta dialéctica omite por un lado la ampliación de recursos fiscales bajo un sistema inflacionista, la inexistencia de desendeudamiento efectivo, y la persistencia de mecanismos financieros como los bonos internos y externos.

Más allá de esto, más de 11.000 millones de presupuesto oficial, a los que hay que agregar cerca de 3.000 millones más fuera de aprobación legislativa, y muy especialmente los recursos de la Central Yacyretá una vez puesta en generación –cerca de 880 millones de dólares-, abrieron un panorama de inversiones que no tiene casi término de comparación con el pasado.

En el 2010 y 2011 esta política “de estado” se profundizaría, pese a que los datos de movimiento de visitantes fuera de Iguazú y San Ignacio fueron adversos<sup>164</sup>. El gobernador promovió el llamado “voto Cataratas”, que consistió en una especie de encuesta mundial desde celulares e internet, orientada por una consultora. La familia Closs tiene un Hotel 5 estrellas cerca del Hito Tres Fronteras, además de la UTE que maneja el Parque Iguazú, y la calificación del gran atractivo como “maravilla mundial” tuvo un impacto directo definido sobre estos negocios. Pese a la relación tan evidente entre el interés privado del gobernador y la política pública, el “voto cataratas” fue un rotundo éxito político. Pero este éxito es difícilmente separable de una explosión de obras, que superada la crisis parcial del 2008 exhibieron un record, sobre todo en lo que refiere a la estructura vial y las grandes instalaciones públicas.

---

<sup>163</sup> Este informe fue presentado por el Diputado José Garzón Maceda en la Legislatura en el año 2010

<sup>164</sup> Closs decía en el 2008... “*El sueño de alcanzar 5 millones de turistas al año parece ambicioso pero no imposible*”. De hecho el record de visitantes del PI fue de 1,2 millones, y la idea de expandir la vista en forma de cruz invertida –esto es en dirección norte-sur hasta Posadas, y este-oeste entre San Ignacio y Moconá-, queda por ahora como expresión de deseos. Muchos turistas extranjeros hacen sólo una noche en Iguazú o sólo pasan el día en el Parque.

*Los misioneros debemos estar orgullosos de ser la Provincia que con recursos propios está llevando adelante la construcción del hospital público más importante del país en estos tiempos. El hospital Madariaga se levanta majestuoso como resultado del esfuerzo de los misioneros y de un proyecto político y de una gestión de Gobierno, que ha pensado no solo en la inmediatez (...) Quiero en este punto marcar la estrecha relación que tiene la obra pública con las necesidades sociales de la población (...)*

*El proyecto político de la Renovación ha demostrado en los últimos cuatro años haber logrado resolver como nunca las demandas habitacionales, pero cabe hacer un agregado (...). nuestra política es dar soluciones habitacionales integrales, es por ello que seguiremos construyendo viviendas con sus calles empedradas, con sus accesos asfaltados, con sus plazas y playones deportivos, con sus escuelas, centros de salud y comisarias, y servicios básicos para seguir dando soluciones holísticas a las demandas de la familia misionera. **La Vivienda Social continuará constituyendo el gran motorizador de la generación de puestos de trabajo y factor multiplicador de la economía Provincial, sosteniendo el crecimiento y fortalecimiento de industrias de la construcción, cerámicas, madereras, metalúrgicas, mineras y del transporte.***

(Mensaje Gob. Closs, 2010)

Como vimos el Hospital Escuela Madariaga de hecho es majestuoso: una estructura central de más de 19.000 mts cuadrados en forma de hélice, que según dixit del ex gobernador representaron una erogación de 90 millones<sup>165</sup>. Pese a que Closs habla de una mirada por encima de la inmediatez, la muy publicitada inauguración parcial fue capitalizada en su reelección.

Por otro lado, habla de haber resuelto inéditamente demandas habitacionales, pero esto requiere ponderarse no sólo con algunos datos estadísticos sino con la evaluación del presupuesto: aunque los números aprobados en un proceso legislativo no siempre detenido deben atenderse con precaución, pueden reconocerse tendencias generales, como el peso relativo de la infraestructura social y económica, y antes que eso la prioridad de la OP frente a otros gastos del estado y el cumplimiento de la deuda.

---

<sup>165</sup> La obra fue adjudicada a la empresa NR S. A., que pertenece a la familia, de la esposa de Rovira. Cuando figuraba con el nombre anterior – Spotorno S. A.-, tuvo a cargo el edificio del Palacio de Justicia, que motivó una interpelación con cierta resonancia, en poder legislativo todavía repartido entre el puertismo, la UCR y el FR. Si se hace el cálculo aritmético de costo por metro cuadrado, resultaría en menos de \$ 5.000 (\$ 4.736), que para el 2010

## VIII De las palabras a las cosas: la OP en el presupuesto provincial y los resultados sectoriales

### VIII.1 Cuentas públicas pre-supuestas y post-supuestas

El análisis presupuestario es un trabajo arduo, además sujeto a fuerte escepticismo metodológico. Sin embargo, con alguna precaución –y sobre todo cruzamiento de datos– es una fuente muy aprovechable. El propósito o proyecto de ingresos y gastos se verifica con otras fuentes, como “cuenta general de ejercicio”, que es la fuente central de la citada tesis de posgrado de B. Ricatti (2005: p.33)<sup>166</sup>. La accesibilidad y dificultad técnica del tratamiento de este instrumento contable excede el marco de esta tesis, por lo que nos concentramos en las leyes de presupuesto –y en parte la ejecución–. Las proporciones y tendencias generales de la “ley de leyes”<sup>167</sup>, indican intencionalidad o priorización política. Parafraseando aquel célebre título de Foucault, podemos asociar la cosificación de una política en el presupuesto, pero un primer elemento a señalar –inesperado en alguna medida– es que los recursos globales nacionales y provinciales crecieron muy por encima de un PBI creciente, a partir de 2003. Entre los 80s y los 90s hubo una suba promedio de 2,2 veces en moneda constante, aunque la relación con el PBI fue más estable; sin embargo, los datos de la década del 2000, especialmente desde el 2005/6 confirman la comentada fuerte expansión del gasto público, muy por encima incluso de un PBI/ PBG que en sí mismo crecieron a “tasas chinas”: si se parte de un aumento acumulado del PBI de alrededor del 80% entre 2003 y 2012, el gasto público creció en Misiones cerca de 150%. Esto indica un fuerte incremento en el peso del gasto respecto al PBI/PBG, y a la vez en los valores por habitante.

---

<sup>166</sup> Para suplir en parte este faltante, interpolar lapsos faltantes y resolver en parte el lenguaje críptico contable, apelamos al citado trabajo de Ricatti, que utiliza como unidad de registro la llamada “cuenta general del ejercicio”, que es la efectivización del presupuesto en el Tribunal de Cuentas..

<sup>167</sup> Esta expresión no escapa a la superficialidad o efectismo de tantas expresiones políticas, porque a nivel provincial la deliberación que requieren estas largas y complejas leyes no siempre es correspondida con la detención debida de los legisladores. A esto contribuye obviamente la situación hegemónica.

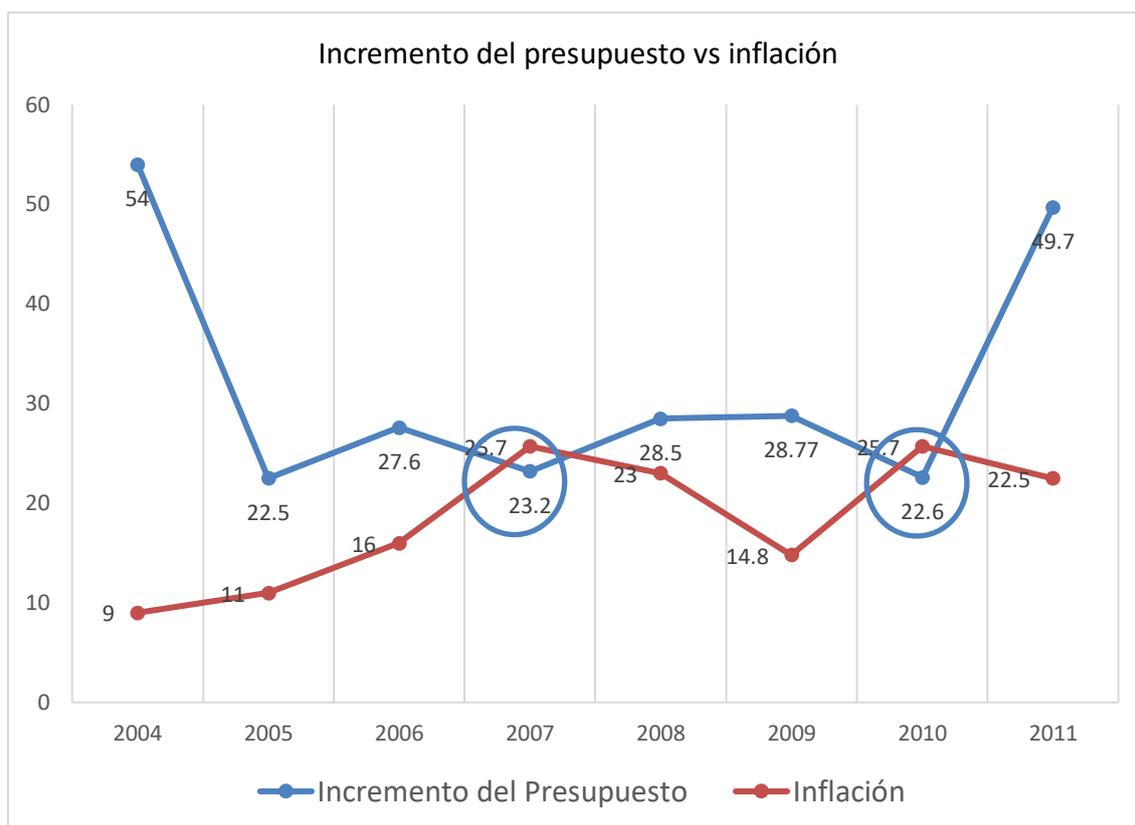


Gráfico N° 11 Porcentaje de incremento presupuestario vs tasa de inflación. Fuente: Ferreres (2010), Leyes de presupuesto. Elaboración nuestra.

La inversión pública es por excelencia la cara visible de la expansión del estado, especialmente cuando baja la carga de la deuda y los servicios financieros (rubro que en la jerga presupuestaria suele denominarse “renta de la propiedad”). Según la *best practice* económica, la inversión depende básicamente de una situación fiscal saneada, que pasa por el superávit fiscal o un nivel de endeudamiento compatible a mediano plazo con el crecimiento del PBI (FIEL, 1998). Los fuertes vaivenes de las finanzas públicas, como vemos produjeron históricamente sendas oscilaciones en la inversión.

Un análisis longitudinal de las cuentas fiscales pone en evidencia en primera instancia grandes oscilaciones de ingreso, asociadas a las cambiantes porciones relativas de los llamados ITN (Ingresos Tributarios de Origen Nacional), ITP (Ingresos Tributarios de Origen Provincial), y los distintos mecanismos de financiamiento del déficit. Ricatti compara el lapso 1983-1991 con el 1992-2001, y dentro de una relación promedio de 2,3 veces (ingresos y gastos de un lapso respecto al anterior), la *Inversión Financiera* se elevó en un margen de 7,97 veces. Pero si este dato sorprende, el incremento relativo de las Rentas de la Propiedad (intereses de la deuda), parece increíble: estas erogaciones involucraron en los 90’s un monto 45,7 veces superior al de los 80’s. En este contexto,

provincias como Misiones llegaron a tener en 1999 una relación deuda/PBG que llegó a 22,6%, lo que la puso entre las peores ubicadas en el contexto federal. Paralelamente la relación deuda/ ingresos totales llegó a un índice de 138%.

Varias de las entrevistas realizadas a empresarios muestran las expresiones de rechazo al endeudamiento, porque más allá del manejo fino de los números de las finanzas públicas, se supone que los compromisos de crédito son en general inversamente proporcionales a la disponibilidad de fondos para la OP. El discurso ortodoxo, que como vimos plantea que el cumplimiento financiero abre la posibilidad de nuevo crédito no recaló en los constructores –sobre todo las pymes- locales, que en la inmensa mayoría de los casos trabajan con fondos provinciales o aportes nacionales cuya relación con el financiamiento queda desdibujada.<sup>168</sup>

El nivel de gasto en infraestructura no podía ser indiferente a las oscilaciones de crédito y desfasaje inflacionario: en el conjunto de las provincias la caída acumulada de 1988-89 fue de nada menos que 54%. En Misiones, luego de un ascenso muy significativo en 1984 (33%), la caída en el año siguiente fue de 45%. La crisis hiperinflacionaria fue entonces especialmente severa para este rubro en Misiones: en 1988 la inversión pública cayó 44%, y en 1989 otro 45%. Esto implica una caída acumulada de casi 70%, que obviamente se tradujo en el fuerte retroceso relativo observado, de la porción de la obra pública en el presupuesto. Sin embargo, como veremos esta caída sería aún mayor ante la crisis del 2001.

Siempre hay que tener presentes las precauciones sobre los posibles “dibujos” en los números, y de este modo en algunos casos el peso específico del gasto en OP puede ser engañoso por el aumento del gasto total (que puede hacer que la porción sectorial quede momentáneamente baja). No obstante, hay que remarcar las tendencias persistentes y algunos saltos notorios.

En primer lugar, el presupuesto presentó tres grandes momentos de aumento abrupto en los 20 años bajo estudio: como ilustra el Gráfico ---- en 1991 y 1992 la cifra trepó 40% y 55% sucesivamente, lo que hizo que en el muy corto plazo se incrementara más del doble. Teniendo en cuenta que el cálculo de la ley 1989 fue muy estimativo (debido a que la hiperinflación distorsiona mucho los valores), puede pensarse en una corrección: el

---

<sup>168</sup> B.B, actual secretario y ex presidente de la entidad central de las pymes constructoras, la CAMECA, no sólo fue muy enfático en este sentido en la reconstrucción histórica, sino que actualmente promueve una militancia definida en contra del último endeudamiento promovido por el gobierno de Macri. Se plantea una construcción histórica, con diversos artículos y foros de opinión, que asume una dialéctica pendular entre etapas de promoción productiva y etapas de preeminencia financiera. (entrevistas B.B., 2018 y 2019)

amesetamiento entre 1993 y 1995 refuerza esta hipótesis. El salto de 25% en 1996 parece desfasado, porque como vimos Puerta tuvo su elección más difícil en el 95 (cuando casi pierde su reelección), y en el 97 el PJ perdería la de diputados nacionales.<sup>169</sup>

Pero hay un segundo gran salto en las finanzas públicas que requiere mayor detención: en el 2004 el presupuesto creció nada menos que 54%; luego creció cada año un promedio del 25%, y volver a saltar casi 50% entre 2010 y 2011. Al deflacionar las cifras por la inflación acumulada en el lapso correspondiente –entre el 140 y 150%–, se puede estimar un crecimiento real de más del 100%<sup>170</sup>. Año a año, el incremento siempre supera la inflación, en varios casos por más del 10% (2005-2006), y aún en el relativo amesetamiento de 2008-09, el saldo siempre es positivo.<sup>171</sup>

Tomando el criterio de los montos por habitante el cuadro no cambia. Si se considera el valor por habitante, en el 2005 era cerca de 1.750 pesos (al momento cerca de 600 dólares, con una población estimada de 950.000 habitantes), mientras en el 2014 supera los 29.000 pesos por habitante (más de 3600 dólares), esto es más de 17 veces más en pesos, más de 6 veces en dólares.<sup>172</sup>

En los 90's el aumento real del presupuesto fue en ciertos momentos acompañado por una baja relativa en la porción de la OP. Sin embargo, como una prueba más de la explosión de licitaciones, en los 2000's el peso específico de los trabajos públicos no bajó nunca del 28%, llegando a un pico del 39% en el 2011. Como contracara la crisis del 2001 había llevado a la inversión en OP a los niveles más bajos registrados en la historia reciente, tanto por la contracción general cuanto por la porción correspondiente a OP, que llegó a un piso inédito del 7,6% (10 puntos abajo del que se experimentó en la hiperinflación del 89). Esto obviamente quedó en la memoria como el momento aciago, teniendo en cuenta que la inversión privada cayó en forma igualmente pronunciada. Pero a la vez hizo que los records históricos de la recuperación posterior fueran relativamente más memorables.

---

<sup>169</sup> Tal vez esto respondiera a blanqueos en la ley de 1996 del gasto pro electoral. Para confirmar esto habría que analizar los créditos o erogaciones fuera de presupuesto, que luego deberían compensarse.

<sup>170</sup> Para esta ponderación calculamos el porcentaje acumulado de aumento de presupuesto entre 2007 y 2011, que supera el 250%, y la inflación entre 2006 y 2010.

<sup>171</sup> Tomando la década del kirchnerismo punta a punta, el presupuesto misionero del 2005 fue de cerca de 1.600 millones de pesos, mientras el de 2014 fue de 33.400 millones. Esto implica un aumento de más de 20 veces para nueve años, que depurado de la inflación en el mismo lapso deja un saldo muy superior al explicado por el crecimiento económico.

<sup>172</sup> La conversión en dólares sólo representa una referencia parcial, dado que Argentina experimentó desde 2007 una inflación en dólares, debido a la conjugación entre atraso cambiario y crecimiento de la tasa de inflación.

Analizamos las leyes de presupuesto en el lapso de estudio, aunque los correspondientes a los años 1995 a 1998, y 2002 a 2004 no han sido hasta hoy accesibles. Las finanzas públicas establecen tres criterios de agrupamiento del gasto, sobre la división clásica de “*erogaciones corrientes*” y “*de capital*”: a) por *objeto del gasto*, es decir el concepto en sí, o rubro, como personal, bienes, servicios, etc.; b) *institucional*, que involucra el ámbito o jurisdicción del estipendio; c) por *finalidad*, es decir objetivo a perseguir (p. ej. seguridad, salud, educación, vivienda).

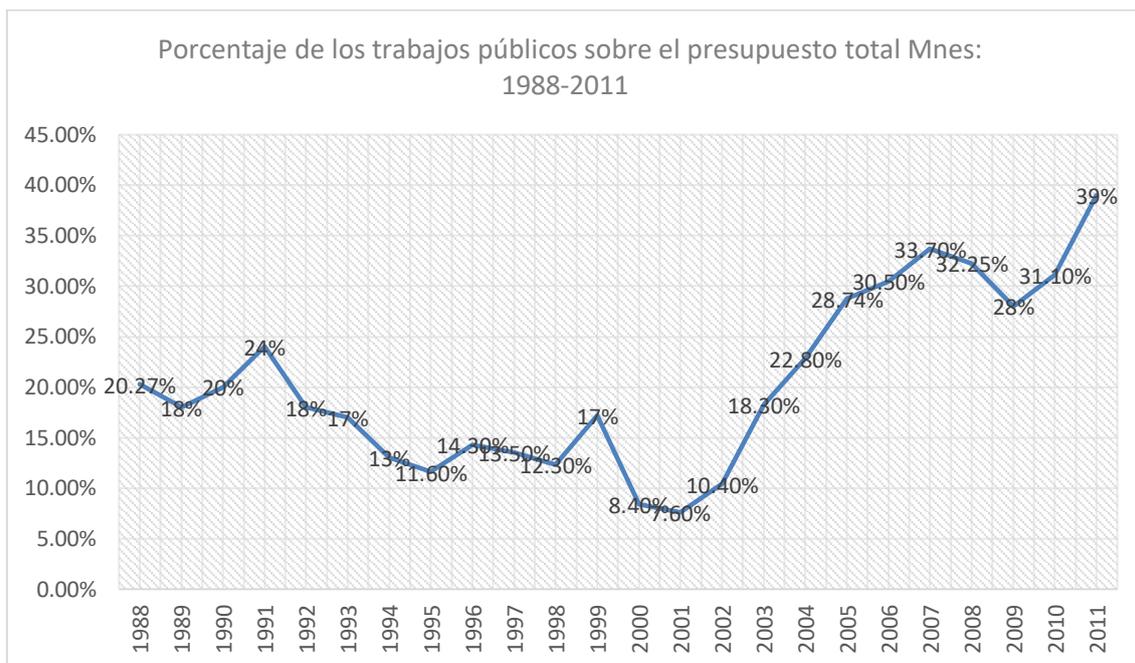


Gráfico N° 12 Peso específico de los *trabajos públicos* en el presupuesto misionero, 1988-2011. Fuente: leyes de presupuesto; elaboración propia

En el Gráfico N° 12, puede observarse el peso relativo sobre el gasto general del objeto “*trabajos públicos*”, centro de interés por definición de la magnitud de la OP. Consideramos aquí un largo plazo -desde 1983 al 2011-, aunque los 80s están fuera de entorno. Los salteos obligan a una intrapolación, por la mencionada falta de documentación: los trabajos públicos tuvieron según nuestra estimación un pico en su peso específico de cerca del 35% en 1987, para caer rápidamente hasta llegar al piso en 1989 –en plena crisis de la hiperinflación a alrededor del 15%. Luego repuntaron levemente en 1990 (17%), pero curiosamente la estabilidad obtenida con la convertibilidad no implicó un aumento relativo de la inversión en infraestructura, sino que por el contrario aparece una caída, comparando ambas décadas. Para Ricatti ésta fue

en promedio -10%<sup>173</sup>: sostiene incluso que el gasto en construcción respecto al presupuesto total de la provincia es el que más perdió. La porción se mantiene estable en la primera mitad de la década, pero luego cae notablemente en 1995, para quedar en el 11,6%. Aquí no acaban las paradojas, porque sube progresivamente en la segunda mitad de los 90's, aún encima de la crisis iniciada en 1998: 14,3% en 1996, y 17,2% en 1999. El bajo peso específico de la inversión en infraestructura es desde luego concomitante con el comentado avance de la “renta de la propiedad” (servicios de la deuda), pero paradójicamente hubo en los 90's ingresos por créditos externos, que muchas veces no se consignan en un presupuesto provincial.

Tomando el criterio de “finalidad” del gasto, se reconocen dos grandes ítems que justifican nuestro subrayado metodológico: *Desarrollo de la Economía* (finalidad 7), y dentro de ella *transporte vial* (ítem 60), y por otro lado *Bienestar Social* (finalidad 4), y dentro de él *vivienda* (ítem 20). Este conjunto, que por obvias razones es la parte esencial de nuestro objeto de estudio, tuvo entre 1983 y 2001 una distribución relativamente homogénea, con alrededor del 60% para vivienda y el 40% para la infraestructura vial. No obstante, la evolución de los rubros entre 2005 y la actualidad muestra algunos cambios destacables: en el Cuadro 2 puede observarse que si en 2005 la vivienda representaba el 8% y la estructura vial el 16,4% del gasto, entre el 2007 los parámetros se invierten, y la inversión en caminos, rutas y cuadras urbanas, vuelve a ponerse por encima de la que corresponde a vivienda –en términos de porción del gasto.

Fuera de que las proporciones de la ley de presupuesto pueden reflejar cierta intención política, para ponderar la inversión pública efectiva analizar paralelamente el llamado *presupuesto ejecutado*, que por fortuna puede reconstruirse en las décadas de nuestro interés: la de 1990 y la del 2000.<sup>174</sup> Dentro del total ejecutado, tomamos lo dedicado a “Vivienda, urbanismo, agua potable y alcantarillado”, que es el rubro más asociado a las pymes, además de su financiamiento tiene una porción mucho mayor de fondos provinciales que en el caso vial. Este rubro clave será analizado en cuadros subsiguientes, considerando la finalidad del presupuesto.

---

<sup>173</sup> Nuestras series fueron menos exhaustivas que las de Ricatti, por el acceso de la tesista a la “Cuenta General del Ejercicio” (en el Tribunal de Cuentas de la Provincia, donde presta servicio). En términos generales los parámetros y escalas obtenidos coinciden.

<sup>174</sup> El aporte de Arturo Medina fue una vez más significativo en este caso, por los resultados de su prospección de datos y la elaboración de gráficos.

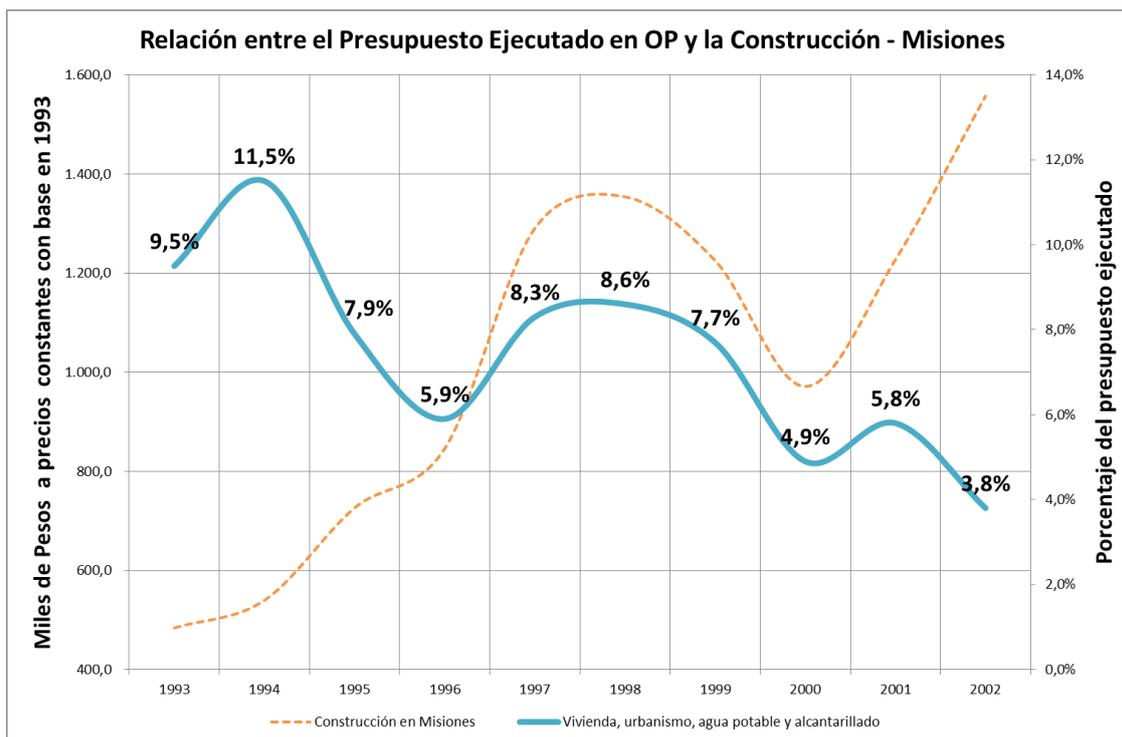


Gráfico N° 13. Fuente Leyes de Presupuesto, elaboración nuestra

Nota: El eje vertical izquierdo corresponde a la línea punteada, la construcción en el PBG de Misiones. El eje vertical derecho nos permite leer la línea gruesa, que indica el porcentaje del presupuesto total ejecutado. El porcentaje ejecutado se calcula a partir del presupuesto total (es decir, incluyendo todo lo presupuestado para la provincia), pero restringiendo el análisis a la infraestructura social, lo que explica el bajo porcentaje de ejecución. .

En la década del 90 esa situación se muestra claramente divergente: en la etapa 1993 – 1996 la caída en el presupuesto ejecutado en obra pública social parece no haber afectado el crecimiento de la construcción. Sin embargo en la etapa siguiente, 1996 – 2000 se observa una correspondencia. La caída de ambos trazos es la misma hasta el año 2001, desde donde se vuelven a separar: la construcción despegó como comentamos en los primeros años de la década en forma abrupta respecto a la inversión efectiva en OP, que tiene una inercia de la caída ,alcanzando el nivel más bajo (3,8%) en el año 2002. Esta inercia en la ejecución bien puede responder a la baja confiabilidad de los valores de los presupuestos aprobados en plena crisis, donde el sostenimiento forzado de la convertibilidad y luego la abrupta devaluación generaron fuerte dificultad de ponderación del presupuesto aprobado. De este modo, el porcentaje de ejecución quedaría artificialmente bajo. Es en principio más difícil explicar el despegue “anticipado” de la construcción a partir del año 2001, pero como veremos con los indicadores de edificación privada –particularmente el metro cuadrado en Posadas-, la fuerte expectativa inflacionaria bien puede haber alentado la clásica reserva de valor en ladrillos.

Por otro lado resulta oportuno inscribir los movimientos fiscales en el movimiento estadístico del sector. La curva mesoeconómica tiende a confirmar lo planteado por M. A. Freaza (2004), en el sentido de un crecimiento no despreciable de la construcción en la década de 1990. En esta década caracterizada por la estabilidad monetaria y la imposibilidad de emisión, el gasto en OP fue en realidad zigzagueante, en buena medida por los pulsos del acceso al crédito. Como vimos, el peso específico estuvo más concentrado en el rubro vial, a partir de la concepción de mejora de la productividad. Con una configuración macroeconómica prácticamente inversa: tipo de cambio real bajo y financiamiento originado en la fuerte expansión presupuestaria, los 2000 no estuvieron exentos de oscilaciones, aunque en un escalón mucho más alto: fuera del comentado desfase entre proliferación de proyectos y disponibilidad de partidas –en un marco de muy baja planificación-, influiría la nueva inestabilidad monetaria intensificada post 2007.

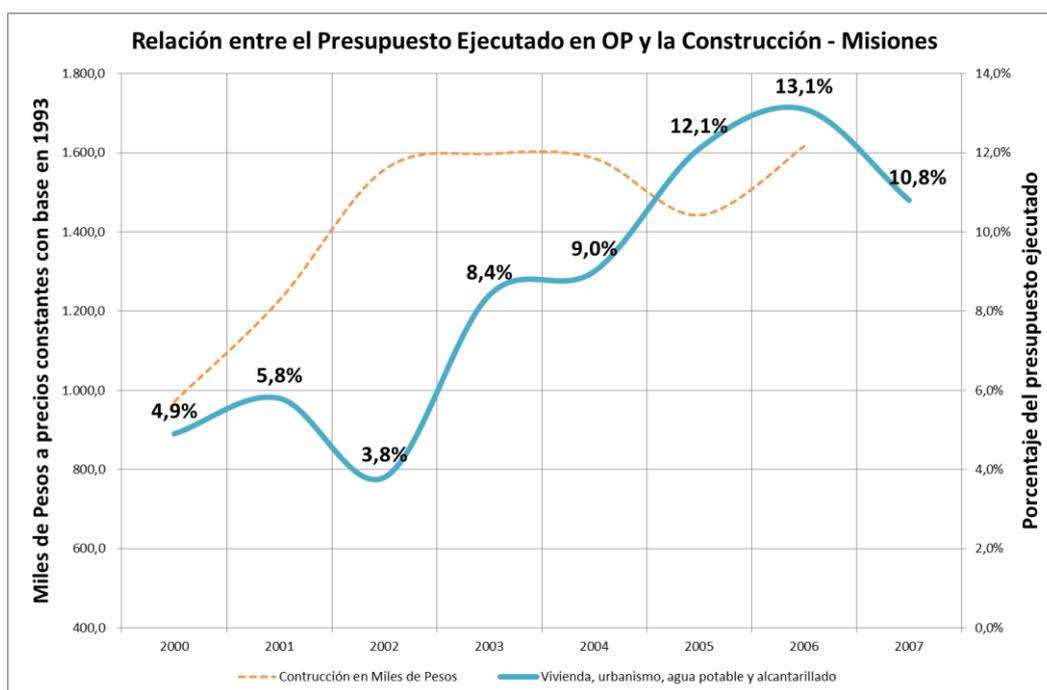


Gráfico N° 14: ídem anterior, 2000 - 2007

Con estos datos se ratifica que la OP en Misiones cambió sensiblemente la escala de inversión durante la primera década del nuevo milenio, considerando la ejecución. Los datos reflejan que en el año 2002 el estado provincial ejecutó sólo el 3,8% del presupuesto en infraestructura social. Aunque se requiere un chequeo con otros datos como pagos efectivizados en el Boletín Oficial, es esperable una suspensión de proyectos barriales en medio de la crisis. A partir de aquí la ejecución en OP social de Misiones crece considerablemente alcanzando un punto máximo en el 2006 con el 13,1%. Esto significó

un incremento relativo de nada menos que el 245%, y demuestra una vez más la reacción del Estado provincial para legitimar la política, y mostrar resultados físicos de la gestión luego del “que se vayan todos”.<sup>175</sup>

En la primera parte de esta tesis exhibimos el avance de la construcción en el PBG de Misiones, clara muestra del desplazamiento de los sectores económicos tradicionales por parte de los servicios y la industria de infraestructura. Es indudable la casi duplicación del peso específico a partir de 2002, luego estabilizada en torno al 22 al 25%, pero fuera de este cambio ya reiterado en nuestro tratamiento, la conjugación con el movimiento geométrico del PBG redondea la mezcla explosiva: hay que hablar de la cuarta parte de una economía con crecimiento significativo.

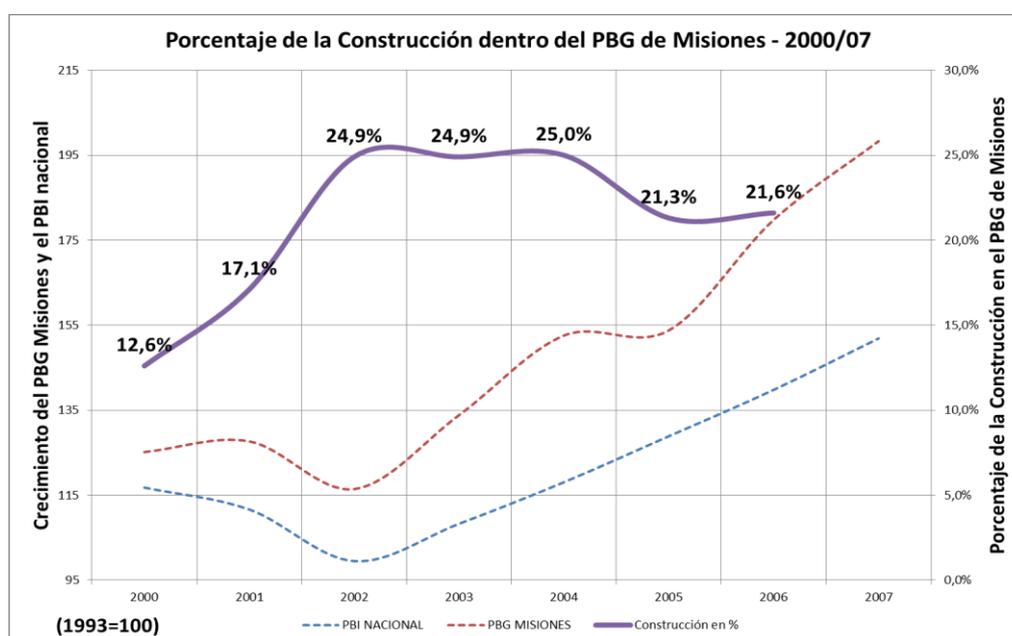


Gráfico N° 15 PBI, PBG y peso específico de OP en presupuesto (elaboración propia)

Teniendo en cuenta que la porción ejecutada del presupuesto provincial analizada arriba corresponde a infraestructura social, corresponde volcar indicadores sobre la económica, especialmente la inversión vial.

<sup>175</sup> La actividad que refleja el ISAC (Indicador Sintético de la actividad de la Construcción) a nivel nacional que analizamos en el cap. VI, muestra cierta divergencia con el movimiento local: su pico en la década de 1990 fue en el año 1998 con 111,2 puntos, desde ahí comienza una caída hasta su peor año el 2002, con 54,13 puntos (un retroceso del -45,87% -Ver Gráfico N° VI- ). Por su parte el PBG de Misiones de estos años experimentó un retroceso del -17% desde 1997 hasta el 2002, claramente mucho más leve. La construcción misionera exhibe un repliegue algo más corto, de tan sólo dos años, aunque muy profundo: entre 1998 y el 2000, se redujo -28%. Por esto, un ascenso que parte del “subsuelo” se observa relativamente más pronunciado.

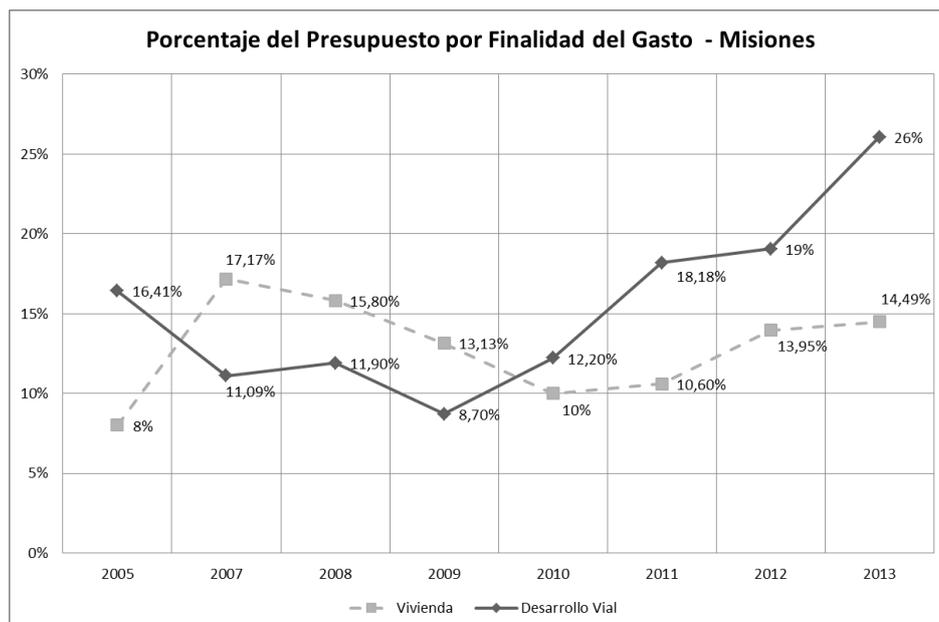


Gráfico N° 16. Presupuesto por finalidad (vivienda y desarrollo vial). Elaboración propia

De este cruzamiento de datos se extraen dos observaciones. En primer lugar salta a la vista un claro incremento relativo a partir del año 2010 en el presupuesto a los trabajos viales, lo que requiere una explicación, más allá de que el cambio sale de nuestro entorno temporal. En segundo lugar, este cambio de perfil instala la interrogante respecto a su impacto en el desarrollo de las empresas locales, teniendo en cuenta que la vivienda fueron el mercado objetivo tradicional –y a la vez cautivo- de las pymes constructoras, debido a sus capacidades logísticas y técnicas.

Por último, la comparación inter-jurisdiccional suele ser útil como cotejo del tratamiento cuantitativo local, lo que hace oportuno volver a la comparación que hacíamos con la provincia del Chaco en el capítulo VI. Vimos en los gráficos --- como los despachos de cemento portland se habían igualado en escala entre Chaco y Misiones durante la primera década del siglo XXI. Comparando los porcentajes de ejecución de OP en la provincia de Chaco y Misiones, se reconocen ambas trayectorias de inversión pública.



Gráfico N° 17. Comparación del presupuesto ejecutado en OP- Misiones-Chaco Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Gob. de Santa Fe. Elab. nuestra

Desde la década del 90 Misiones exhibe un grado de ejecución mayor que la provincia de Chaco, aunque –una vez más- se observa un despegue significativo en el nuevo milenio. La diferencia de escala observada en gráficos anteriores se repite, llegando a la duplicación de las magnitudes Misiones sobre el chaqueño.

## VIII. 2 Demografía empresarial y estructura jerárquica

Nuestro esquema metodológico plantea la población empresarial como variable dependiente de políticas económicas que por encima de sus contrastes ideológicos o supuestos teóricos impulsaron la construcción privada, y pública. La clara preeminencia de esta última, que como comentamos puede llamarse “política por la obra pública” (antes de política de OP), debe por fuerza reflejarse en el número y perfil de las firmas.

En el Anuario del Instituto Provincial de Estadísticas (IPEC) del 2016, “*Estadísticas sobre Empresas, Remuneraciones y Empleo Asalariado Registrado de la Provincia De Misiones*” (cap. Empresas), aparecen cuadros comparativos del número de empresas registradas en todos los rubros de la economía provincial. Pese a las conocidas dificultades de sub registro por la informalidad o el trabajo en negro, y que el entorno

temporal se limita al lapso 2003-2014, el cuadro es claramente útil para reconocer el peso relativo de la demografía básica de las constructoras. Tomamos las curvas de seis sectores clave: a) *agricultura y ganadería*, que en este lapso movilizó la formalización de más de 300 nuevas empresas (un 36%); b) el *procesamiento de madera* (los clásicos aserraderos)<sup>176</sup>, con 50 nuevos registros (un 15% de aumento); c) *industria manufacturera* (que en Misiones es más importante de lo que se supone), con casi un 30% (de 896 a 1157 firmas); e) *comercio mayorista y minorista*, con un 100% más de empresas; f) finalmente, el rubro de mayor crecimiento de registros: *hoteles y restaurantes*, donde se inscribieron 286 nuevas empresas, más de 200% sobre las 140 del 2003.

En el lapso del estudio del IPEC el crecimiento general fue del 60% (casi 4000 nuevas empresas). Se observa claramente el lugar descollante de la construcción, que pasó de 234 a 524 empresas en la década. El 134% de aumento más que duplica al general y se ubica muy por encima de los sectores tradicionales. Los servicios<sup>177</sup> en general sobresalen, demostrando que la ola de avance del sector terciario no reconoció límites, aunque algunos rubros específicos tuvieron avance más tímido (tal vez por la novedad). El transporte, asociado en la clasificación estadística al almacenamiento, refleja casi un 80% más de empresas.

Los informes del Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC) permiten precisar más la demografía empresarial del sector de la construcción, aunque nuestro avance no llegó a la exhaustividad de una pirámide de edades, por limitaciones de acceso a la información primaria. Este registro, creado por ley en 1995, toma en cuenta no solamente a aquellas empresas que se consignan como “constructoras”, que son la gran mayoría (377), sino también como “contratistas” y “subcontratistas”<sup>178</sup>.

En la jerga sectorial, es muy marcada una línea divisoria entre las que se consideran las empresas legítimas del sector, y las que aparecen como adheridas o advenedizas. En el citado testimonio de Z.Z., gerente de *Ing. MM.* y ex titular del IProDHa, esta división se presentó como básica. Con una clara inclinación por la etimología, planteó: la empresa está por definición asociada a *emprendimiento*, lo que involucra inversión-riesgo, mientras los *contratistas no empresarios* (que quedan categorizados a secas como

<sup>176</sup> Según estudios de los ministerios de Industria y Ecología realizados en los 90's, esta industria muy tradicional de Misiones llegó a contar con más de 700 firmas. La crisis del 2001 golpeó duramente al sector (que realiza la llamada primera y segunda transformación de la madera implantada), lo que explicaría la caída de los registros.

<sup>177</sup> Para facilitar la lectura del cuadro, omitimos algunos casos.

<sup>178</sup> El número de empresas inscriptas en el IERIC es muy cercano al del IPEC del 2014: 520 firmas

contratistas) se asumen en general como meros portadores de un talonario o facturero<sup>179</sup>. Esta dialéctica es para este referente clave paralela a la de *gobiernos inversores-gobiernos gastadores*, teniendo en cuenta que el contratista no empresarial sería un ejemplo cortoplacismo, presentismo, asumido a su vez como más propenso a la “cometa”<sup>180</sup> (entrevista Z.Z.: 02/ 08/18).

Luego de la explosión de denuncias mediáticas y judiciales de corrupción –intensificadas en la década del 2010-, la *CAMARCO* publicó un folleto titulado “*Nacieron, Son y Serán Constructoras*” (2018), que consiste en un rápido racconto de las firmas más antiguas del país y sus principales obras. La publicación está indudablemente dirigida a separar los grandes constructores de una larga serie de contratistas –varios de ellos sin trayectoria- que habrían obtenido licitaciones irregularmente, quedando asociados indirectamente a los procesos judiciales<sup>181</sup>.

Volviendo al padrón del IERIC, el recorrido del número de empresas en el nuevo milenio permite reconocer dos periodos de crecimiento en las inscripciones. El primero va desde el 2005 al 2009: en este último año se observa la caída más importante (-7,28%); un segundo período va desde el 2010 hasta el 2014, donde el aumento definido de registros (17%) se estabiliza entre 550 y 520 empresas inscriptas. La curva correspondiente a las constructoras es prácticamente paralela, porque son éstas las que tienen como muy estricto el requisito de la inscripción en el IERIC (que incluso tiene una cuota)<sup>182</sup>.

---

<sup>179</sup> En la clasificación de empresas que ensayamos en este capítulo ponemos este tipo de actores como “contratista-talonario”, o “firma-talonario”.

<sup>180</sup> La clásica *cometa* o *coima* se opone aquí a “*retorno*”, que sería la contribución de los empresarios más institucionalizada. Volveremos sobre el punto en el capítulo IX.

<sup>181</sup> Sin embargo, un seguimiento periodístico de los principales escándalos permite reconocer que muchos de los procesados fueron constructores de larga trayectoria, como el mismísimo presidente en ejercicio de la *CAMARCO* y titular de ESUCO S.A., G. Weiss.

<sup>182</sup> Las contratistas y subcontratistas no reflejan el movimiento de las constructoras, en parte porque según el testimonio informal de las empleadas del IERIC no son tan sensibles a la inscripción, e incluso sostienen la inscripción aún en retroceso de la actividad.

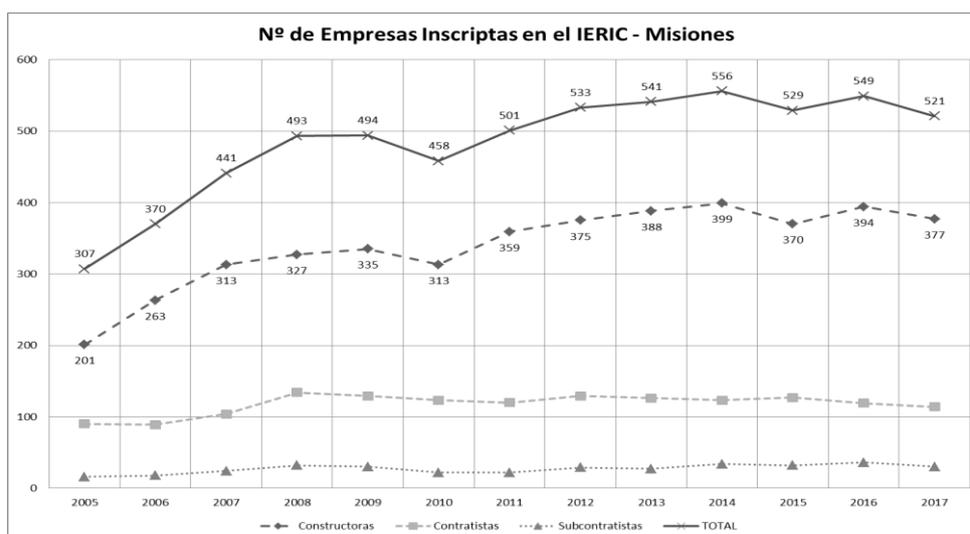


Gráfico N° 18 Empresas inscriptas en el IERIC, 2005-2017. Fuente: IERIC, elaboración nuestra

El *Observatorio Pyme*, una importante ONG creada en el seno de la *Universidad de Bologna, sede Bs. As.* –en convenio con la UIA-, que desde 2003 viene realizando un seguimiento en todo el país de la situación y performance de las pequeñas y medianas empresas. La diversidad de regiones y sectores bajo la lupa del observatorio<sup>183</sup> Implicó una categorización flexible, pero a la vez reflexiva, del mismo concepto de *pyme*. Hasta los 90's se consideraba en general el escalón de 500 obreros-empleados como límite entre las firmas medianas y grandes, pero la innovación y el avance de mecanismos de tercerización promovió la revisión de este parámetro, incorporando a la vez otros elementos como el capital, la facturación o la escala de los mercados.

En el caso de las constructoras, el Observatorio determinó la siguiente escala: *grandes*, con una nómina mayor a 150 trabajadores; *pyme*, de 6 a 150; *pequeñas*, con menos de 6. El largo y exhaustivo cuestionario de la encuesta que esta prestigiosa entidad realiza desde el 2008 demuestra que esta categorización cuantitativa puede combinarse con un amplio espectro de características: la antigüedad; la actividad como contratista; la amplia variedad de especialidades de la construcción, desde la vivienda familiar a las grandes obras de arquitectura; la composición accionaria y el tipo de gerencia.<sup>184</sup>

<sup>183</sup> La primera etapa de esta institución –con la que colaboramos personalmente con trabajos de historia empresarial forestal, y luego encuestas desde el nodo de la UNaM-, fue el Observatorio **PYMI**, esto es dedicado a las firmas industriales. Cuando se amplió la masa crítica y el financiamiento de este tan interesante proyecto el objeto de estudio se amplió a **PYME**. Desde el 2016 comenzó el seguimiento de las constructoras a partir de un convenio con la **CAMARCO**.

<sup>184</sup> En el capítulo IX, concentrado en el campo de OP y sus actores, ensayamos una clasificación que intenta combinar algunas de estas características en forma dinámica.

El primer gran dato a señalar –en el Informe del 2008- es sin duda la proporción de los tres grandes grupos: si a nivel nacional las pymes representan el 70% del universo, en Misiones esa proporción llega a más del 95%, ya que sólo un puñado de firmas líderes supera los 150 trabajadores. Sin embargo, la misma sigla tan mentada tiene en sí misma una ambigüedad, al incluir “pequeñas” y “medianas”, que desde nuestro punto de vista en el campo de la construcción y la OP pueden incluir contrastes significativos entre sí. En este sentido, el Observatorio pone las que tienen menos de 6 trabajadores como “micro”, pero teniendo en cuenta especialmente una fuerte dosis de reclutamiento no permanente, o en otros términos oscilaciones en la plantilla relativamente intensas, no es difícil encontrar casos de este segmento que en un momento contaran con 5 o 6 trabajadores, pasando luego a 25..

Por otro lado los grandes empresarios locales en general no asumen esta condición, lo que puede atribuirse a la “buena prensa” de las *pymes*. El segundo gran dato es la antigüedad. El Observatorio hace una sintomática periodización en tres etapas: a) anteriores al 1993, b) entre el 1993 y el 2001, c) post 2002. Casi el 50% de las constructoras a nivel nacional fueron fundadas luego del 2002, mientras casi 30% corresponden a la etapa intermedia, y el resto son las de mayor antigüedad.

En el NEA, las post 2002 son cerca del 40% (39,4), 42,9% entre 94 y 2001, y 17,7% anteriores al 94. En un análisis puntual realizado sobre un padrón de proveedores del IProDHa esta proporción se mantiene en líneas generales....

En cuanto a la distribución de *comitentes*, esto es contratantes o clientes de las firmas, a nivel nacional el 25% proveía en 2008 al estado, mientras dos porciones de cerca del 17% se repartían entre desarrolladores y otras constructoras, y un 28% “otras empresas privadas”. En el NEA, la porción del estado como comitente sube al 45%, mientras a los desarrolladores, otras firmas constructoras y privadas, correspondió un 7%, 11% y 22% respectivamente. Nuestro relevamiento dice que en Misiones el estado pesaba en esta etapa más del 55% como cliente, lo que no deja dudas de su gravitación sobre la creación y orientación estratégica de las empresas.<sup>185</sup>

Finalmente, un punto que puede parecer obvio, pero no lo es cuando se abre el análisis del campo de juego de la OP: el universo de las pymes se divide en un 70% para “contratistas”, y un 30% para “subcontratistas”. En las grandes esta proporción es muy

---

<sup>185</sup> Teniendo en cuenta por otro lado que el financiamiento bancario es utilizado apenas por el 10% de las pymes, que recurren mucho más a los mismos clientes y proveedores, puede imaginarse que la dependencia de las relaciones con el estado se potencia.

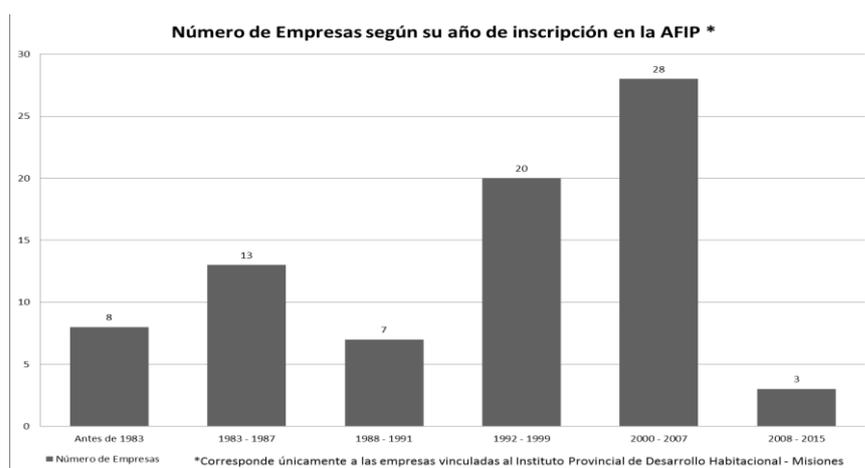
diferente: 96% y 4% respectivamente. Una estructura estamental o piramidal, donde las firmas ocupan posiciones muy diferenciales de acuerdo a su peso, generó a su vez un escalonamiento de contratismo interno escalonado, que forma parte central de las reglas no escritas del campo.

Como demuestran los relevamientos analizados y plantean autores de referencia, como B. Coremberg (2007), las viviendas públicas y privadas son el mercado principal de las pequeñas y medianas empresas constructoras, por lo que resulta relevante analizar más detenidamente las características de aquellas empresas que tienen participación en el IProDHa, siguiendo una muestra de 90 empresas con licitaciones en dicha institución.

La muestra proviene de un listado de 140 empresas, a partir del cual hemos recopilado información disponible en la red, gracias a la obtención del CUIT de cada una de ellas.

La información obtenida recopilada de la fuente *NosisTrade*<sup>186</sup> refiere a la fecha de inscripción, la facturación declarada, y el número de empleados con el que dispone cada firma, y debe ser tomada en cuenta únicamente para establecer relaciones de jerarquía entre las empresas, y no necesariamente denota las cifras reales de facturación y número de empleados. Esta especie de padrón de proveedoras del IProDHa fue filtrado con los registros que pudieron obtenerse en Trade Nosis, lo que dejó un universo de 79 casos.

En cuanto al año de inscripción, al menos en esta muestra que corresponde a compañías “misioneras”, la gran mayoría de ellas fueron inscriptas en la década de 1990 y 2000. El criterio de división temporal en este caso corresponde al de los mandatos de gobernadores provinciales después de la apertura democrática, por tratarse de una muestra perteneciente al instituto de vivienda provincial.



<sup>186</sup>Nosis es una empresa fundada en 1988 con el objeto de brindar información de antecedentes comerciales, mercados financieros en línea y comercio exterior para aportar herramientas analíticas que faciliten la toma de decisiones. Más información en: <https://www.nosis.com/>

Gráfico N° 19 Empresas registradas en el IPRODHA (2015) Total: 79 empresas.

En cuanto al número de empleados que posee cada una de estas firmas, en principio el 51% de ellas tiene entre 5 y 50 empleados (predominando en este grupo, aquellas que poseen entre 10 y 30). Luego, aumentando la escala, encontramos a un 26% con más de 100 empleados, un número importante si tenemos en cuenta que la muestra pertenece a un instituto de vivienda. Las empresas más grandes por lo general se dedican a los trabajos viales y de infraestructura, pero este dato nos está indicando que la vivienda no deja de ser un rubro tentador en un horizonte que pese a su ampliación no deja de tener incertidumbre sobre la continuidad de contratos.

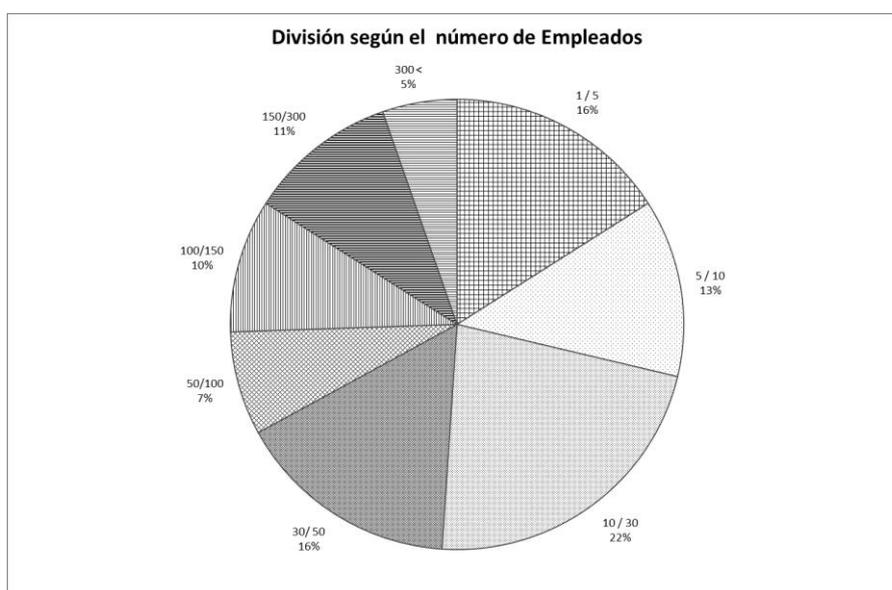


Gráfico N° 20 Empresas registradas en el IPRODHA según cantidad de empleados

Pasando a la **facturación declarada**, observamos que un 44% de las empresas declara entre 5 y 20 millones de pesos de ganancias anuales; y un 34% declara entre 1 y 5 millones, formando ambas el grueso de la muestra (Ver Gráfico N° 15). Una aclaración importante es que la cifra de facturación no nos dice nada en sí misma, simplemente nos ayuda a comprender, junto a los demás datos, la relación de jerarquías que tiene la muestra.

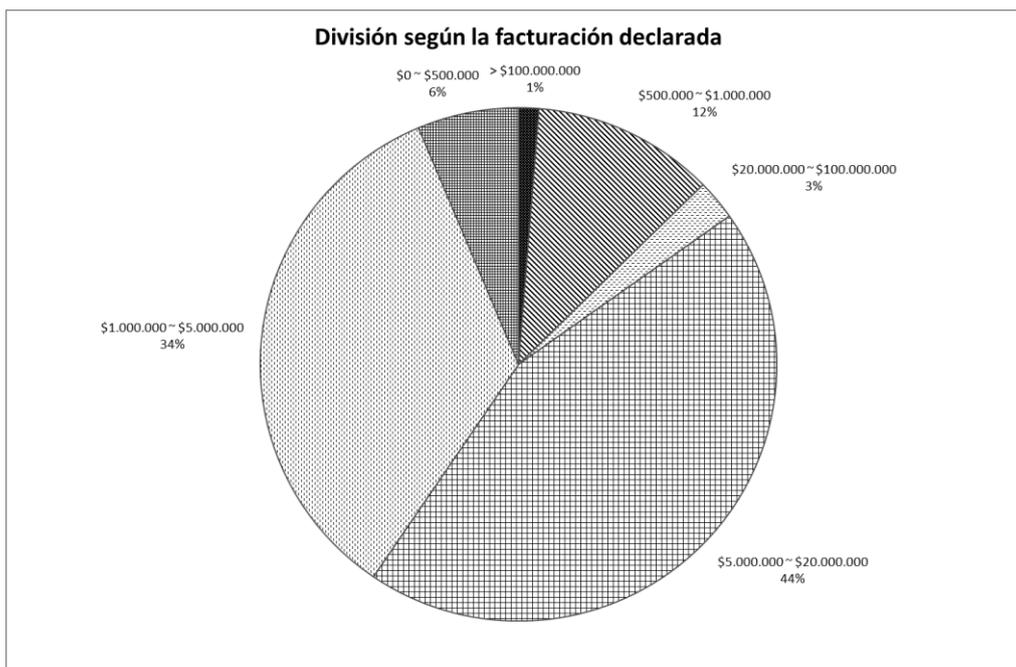


Gráfico N° 21. Empresas registradas en IPRODHA según facturación

Siguiendo los datos, podemos decir a modo tentativo que las empresas más representativas dentro de las licitaciones de vivienda pública en Misiones poseen hasta 50 empleados, y obtienen una facturación declarada que oscila entre los 5 y los 20 millones de pesos<sup>187</sup>. Esto nos habla de un perfil de empresa mediana, pymes con cierto peso.

No obstante hemos notado la presencia de empresas con mayor tamaño, aunque no tan viejas si nos guiamos por las fechas de inscripción. Estas poseen más de 100 empleados y su facturación declarada supera los 20 millones anuales.

Lógicamente que estos datos deben ser contrastados con otras estadísticas y fuentes cualitativas, pero existe un importante crecimiento de la población empresaria, dentro de la cual sobresale el perfil de la mediana empresa constructora. Muchos de estos datos nos indican sólo tendencias, aclaración que no nos cansaremos de hacer, pero son tendencias lo suficientemente fuertes como para ser incorporadas dentro de las características de la historia económica reciente.

<sup>187</sup> Es oportuno volver a aclarar que dicha cifra no nos dice nada en sí misma, pues esos montos pueden ser falseados y no se corresponden directamente con la realidad, pero nos permiten poner en contexto la relación de jerarquías de la muestra observada.

## **IX El campo de la OP en Misiones en el boom de la construcción: mano visible, reglas no escritas**

Con el escenario definido, tanto en sus condiciones macroeconómicas cuanto en las pautas políticas, estamos en condiciones de configurar en un caso vasto pero concreto ese “espacio abstracto, ... sistema de posiciones relativas históricamente constituido” pensado por P. Bourdieu ( ), que comentamos detenidamente en la introducción. Como el modelo es más metodológico que teórico –tal como aclaró oportunamente el mismo P.B-, en cada contexto puede definirse un campo particular, con clasificaciones propias. De este modo, podemos hablar de un espacio abstracto específico –o concretado-, donde por supuesto rigen reglas de juego y jugadores, en una dinámica intensa. En el modelo general se asume que las reglas no son objetivadas o explícitas para los jugadores, lo que no impide que sean permanentemente disputadas; para nosotros, en el caso del OP misionero hay un nivel diferencial de asunción de las reglas, y paralelamente se puede visualizar cierto “congelamiento”, asociado a un notable nivel de consenso.

El *campo de juego* tiene espacios definidos en donde es posible reconocer la mano visible. Esta metáfora refleja de algún modo la convergencia entre la teoría schumpeteriana y el modelo de Bourdieu, que desde distintos puntos de vista se apartan de la conocida imagen liberal. Estos espacios son: las *licitaciones* (oficinas de compra de pliegos, de apertura de sobres, etc.), las *obras* propiamente dichas (en donde se ejecutan los proyectos y las inspecciones), y ciertas *instituciones clave* –que son a la vez actores-, donde se pergeña en general la agenda y se discuten sus condiciones iniciales: el *IProDHa*, la *Dirección General de Arquitectura*, y la Dirección Provincial de Vialidad. Las cuatro cámaras empresariales: *Cámara Argentina de la Construcción filial Misiones* (1955), el *Centro de Constructores de Misiones -CCM-*, La *Cámara de la Industria de la Construcción –CICOM-*, *Cámara de Empresas Constructoras y Afines –CAMECA-* (1998), tienen menor importancia como escenarios de la OP como un todo, pero es innegable su lugar como sub campo, donde se produjeron disputas importantes.

Los testimonios de los actores “de reparto” y “protagónicos”, permiten confirmar estas condiciones relativamente singulares, y reconstruir su estructuración, en una película llena de curiosidades.

## IX.1 Los actores y el movimiento de capitales

La división básica de los jugadores en cuanto a su ubicación, es la “de manual”, aunque con un matiz significativo: a) *agentes públicos* (funcionarios del Estado, técnicos, administrativos y políticos); b) *agentes privados* (empresarios de la construcción y toda otra gama de participantes, abogados, rematadores, inmobiliarias, entidades financieras, consultoras, sindicatos, obreros, colegios profesionales, etc.). Hay que agregar obligatoriamente un tercer grupo, *agentes público/privados*, como una categoría relacional que define los lazos entre un funcionario del Estado y un empresario constructor, o en los que ambas partes son la misma persona. El caso que presentaremos, *Rovira– Spotorno*, podría caer dentro de esta última categoría, aunque existen varios ejemplos previos<sup>188</sup>.

Cada jugador o *agente* pone en juego las *especies de capital* de que dispone, a modo de cartas de triunfo para obtener beneficios concretos (como ventajas en el pago, omisión de protocolos, cambios en las licitaciones, sobrepagos, adjudicación de nuevas obras por contratación directa, etc.). La combinación de los recursos de las empresas permite diseñar un cuadro de clasificación que ensayamos como contribución de esta tesis, ya que el notorio carácter exploratorio implica que no se encuentre ningún tipo de antecedente en este sentido. Partimos de una primera división de tamaño (al modo del Observatorio Pyme, aunque ampliada), combinada con la antigüedad (según la periodización del Observatorio).

La concentración de los estudios en empresas registradas hace que se omita el grupo más familiar: las empresas micro informales, con un Maestro M de Obras, o albañil avezado, que con reclutamiento esporádico de trabajadores, y en el 90% de los casos sin ningún tipo de factura o blanqueo, son los constructores más cercanos al grueso de la población. En muchos casos se trata de cuentapropistas que trabajan a domicilio –incluso recientemente este segmento creció mucho por el desempleo-. Pero un número no despreciable –difícil de ponderar por estar ajeno a los registros-, incluye verdaderas empresas, porque son organizaciones de personal y recursos técnicos dirigidas a la gestión de procesos. Aunque parezca novelesco, hay casos de estas microempresas que evolucionaron hacia estratos superiores –incluso entre las más grandes. El motor de esta

---

<sup>188</sup> El caso de Spotorno puede configurar un grado extremo de colusión: según el testimonio de un ex director de Vialidad, esta empresa pertenecía de hecho al gobernador, quien luego de un deterioro financiero habría asumido la conducción, con lo cual técnicamente se habría contratado a sí mismo (test. A. Velazquez, 06/20)

evolución no necesariamente pasa por las relaciones políticas y la OP –aunque hay casos explosivos-. Las capacidades técnicas diferenciales, el éxito relativo en las relaciones de mercado (por ejemplo con inmobiliarias), o los contratos públicos no asociados al clientelismo, son muchas veces factores clave. El caso tal vez más notorio de movilidad desde el escalón más básico hasta la cumbre, es el de *Hormicon S.R.L.*, que a comienzos de los 90’s tenía por toda estructura una vieja F-100 y el trabajo unipersonal de su fundador -A. Squillaci. La relación inicial con los gobiernos puertistas, y mucho más profunda y sostenida con la renovación, habilitó importantes contratos de OP. Esta acumulación privilegiada se sumó al descubrimiento de una ventana de oportunidad, con los premoldeados de calidad para infraestructura eléctrica, sanitaria y vial, y arquitectura institucional.<sup>189</sup>

Las firmas llamadas en la jerga como “sello” o “facturero”, por definición contratistas antes que constructoras, proliferaron notablemente en la expansión, sobre todo en el período más intenso, a partir del 2005-6. La exploración en el *Boletín Oficial* permitió un descubrimiento nada despreciable. A partir de fines del 2005 en el rubro “sociedades” se observa la creación prácticamente diaria de empresas que con rubros originales muy variados plantean entre sus actividades .....“*Ejecución, dirección y administración de proyectos y obras civiles, hidráulicas, portuarias, sanitarias, eléctricas, urbanizaciones, pavimentos y edificios, incluso destinados al régimen de Propiedad Horizontal, construcción de silos, viviendas, talleres, puentes, sean todos ellos públicos o privados.....*”. (Boletín Oficial, 02/05/07)<sup>190</sup>. Si se tiene en cuenta por otro lado que el capital consignado siempre es bajo, se puede inferir la proliferación intensiva de contratistas en el papel, es decir firmas sin trayectoria creadas para presentar facturas, como se verá muy demandas en el campo de la OP.

El escalón siguiente es el de las pequeñas constructoras registradas, que como se ve en los estudios analizados son el grueso de la población empresarial. Esta esperable mayoría, es sin duda el caballito de batalla del discurso oficial, desde que se asume que la expansión de contratos se acompañó de una especie de socialización. Pero como comentamos en el análisis demográfico, el concepto abarca un abanico que no sólo tiene casos contrastados

---

<sup>189</sup> Estos premoldeados utilizan moldes de chapa de acero fabricados industrialmente –importados de Brasil-, y una planta de gran escala por los desplazamientos de gran peso. Esto involucra un proceso claramente capital intensivo, que se integra con camiones mezcladores y bombas de hormigón cada vez más utilizadas para el llenado de estructuras edilicias.

<sup>190</sup> Se encuentran enumeraciones muy similares en casi todos los números de BO, a partir del último trimestre del 2005

en sus características en un determinado momento, sino que pueden reconocerse cambios de corto plazo, por la relativa inestabilidad de los contratos. Este universo es por definición vulnerable, y por ende incluye empresas de existencia fugaz, mientras muchas ascendieron al rango de medianas propiamente dicho.

Pese a que la inédita expansión post 2003 generó un volumen de trabajo “para todos”, la mortalidad empresarial estuvo lejos de desaparecer. La explicación hay que buscarla entonces en las relaciones políticas, aunque las condiciones personales, familiares y microeconómicas en general siempre producen quebrantos. *CONCRET S.R.L.*, *Compañía Misionera de Construcciones CMC* o *Ing. Félix Alvarenga*, son ejemplos de expulsión –o autoexpulsión- por el rechazo al sistema clientelar o los retornos a funcionarios, cancelaron su actividad. En el primer caso, luego de una trayectoria relativamente prolífica en viviendas (especialmente con el Programa *Mejor Vivir*), su titular J. Danchuk reclamó una deuda a la provincia que derivó en conflicto judicial. Pese a una sentencia favorable en primer instancia, la apelación lo encontró sin recursos, y por supuesto el proceso implicó su marginación de las convocatorias.

La CMC había nacido en 1974, cuando el Ing. Luis “Kuky” compró las acciones a su socio en plena expansión de una de las empresas fundacionales de la provincia: Coll y Malvicino. Kuky exhibe con orgullo un padrinazgo político-académico de Frondizi (amigo de su padre)<sup>191</sup> y la fundación de la sede local de la UIA en 1975<sup>192</sup>. Las obras más importantes en el CV de la CMC fueron el Aeropuerto de Iguazú, el Hospital de Corrientes y la Fábrica de Pérez Companc. El rubro de la obra privada de envergadura, central para muchas constructoras de peso, es muy acotado en las misioneras, en gran medida porque las estructuras fabriles erigidas en Misiones, en su inmensa mayoría llevadas a cabo antes del boom de la OP, fueron realizadas por empresas nacionales. CMC buscó mercados externos, según Coll por diferencias con los gobernadores a partir de 1983 (especialmente con R. Barrios Arrechea): realizó así varias obras en Bolivia en los 80’s y 90’s. Pero asume que el ascenso del rovirismo fue el fin de la empresa (Testimonio Luis “Kuky” Coll, 10 de abril de 2019)

En cuanto al *Ing. Alvarenga*, se marginó por rechazar las exigencias de “peaje” (coimas) para sostener contratos. Contando con un importante hotel céntrico, contó con negocios

---

<sup>191</sup> El padrinazgo académico era una costumbre tradicional en la burguesía local, desde que se procuraba una especie de tutoría de estudios para los jóvenes que salían fuera a estudiar. En este caso se agrega el matiz político, dado que el desarrollismo caló en Misiones, a pocos años de su nacimiento.

<sup>192</sup> La Unión Industrial de Misiones tuvo una existencia efímera, en alguna medida atribuible a que el grueso de la industria manufacturera –foresto y agro industrial- tiene entidades sectoriales.

alternativos, aunque despidiendo los trabajadores y dejando una planta de premoldeados parada hasta su muerte. En un escenario donde los empresarios no gozan de una condición ética elevada –incluso entre los propios colegas–, Alvarenga logró un prestigio definido, porque influye además la lealtad y el cumplimiento de las deudas, que como se sabe no está lejos de ser universal. Por último, Olmo Herrera, quien intentó un posicionamiento con una innovación sobre la composición del hormigón armado con cáscara de arroz, sufrió asimismo un ostracismo que atribuyo a tocar intereses con su propuesta.<sup>193</sup>

Puede reconocerse un segundo grupo de empresas que sin experimentar la expulsión quedaron relativamente marginadas: tal el caso de *Pereira SRL*, *Prieto SA*, *Planobra SRL* y *Saucedo*, que fueron parte de la CAMECA y actualmente integran una asociación (en vías de constituirse como cámara). Estas constructoras pequeñas –que en algunos casos fueron medianas– forman un grupo llamado IDEAS, que aspira a convertirse en algún momento en una quinta cámara que represente a marginados del sistema. Realizamos una entrevista colectiva –una experiencia metodológica memorable–. Todos coinciden en una postura que se puede llamar “institucionalista” (consultamos sobre este término), entendida como la ubicación de las entidades como a-políticas. Desde aquí rechazan la evolución de las cámaras, que no sólo alteró sensiblemente la licitación sino que dio por tierra con la calificación. El Registro de Constructores es el ámbito que por definición otorga la calificación a las firmas, y de una forma similar a lo que ocurre con la selección de docentes en el padrón del Consejo de Educación, los méritos se alteran políticamente. El líder de este grupo –muy crítico del sistema– es el ing. P.P., quien luego de una década de trabajo profesional fundó en 1991 *Alfa Ingeniería*, y tuvo una participación intensa en el gremialismo empresarial. La inclusión en las cámaras es clave en el éxito de casi todos los sectores, pero se hizo crucial en la industria que nos ocupa con el ascenso y consolidación de la renovación. Luego de gestionar intensamente la creación del Consejo Profesional de Ingeniería, P.P. fundó la CAMECA –al comienzo CAMEC– en 1998. Una postura muy sostenida –y poco habitual– en contra de la politización intensificada de las entidades, que el resume con una expresión popular “*hasta acá llegamos*”, hizo que pese a su capital individual se apartara del gremialismo corporativo consolidado. Ubicando una especialidad poco frecuentada: la ingeniería sanitaria, logró una inserción extra-provincial, con proyectos sin solución de continuidad en Formosa, desde el 2005.

---

<sup>193</sup> Testimonio Ing. Alvarenga (05/ 2014); Testimonio Ing. Olmo Herrera (2015); Testimonio José Danchuk (09/18)

Otras empresas que compartieron en un tramo la trayectoria con las anteriores, esto es con similar antigüedad-escala y en general similar capital –fuera del político-, hicieron un camino en gran medida inverso. De este modo, construyeron un ámbito privilegiado de acumulación más sostenido, o propiamente dicho. Casos como B.B.B. parecen “opuestos por el vértice” a los anteriores: un vínculo muy sólido con la dirigencia política, y sobre todo con empresarios en franca colusión con el poder político como Garay o Molina, y el protagonismo en la CAMECA convertida en renovadora, permitieron acceso y crecimiento en los contratos del vivienda. Garay –actual intendente de 2 de Mayo, y ex ministro- es co-titular de una constructora homónima, cuya acumulación la colocó entre las mediano-grandes en corto lapso.<sup>194</sup>

El grupo o foro IDEAS asume como crucial la que puede considerarse como la política de OP pro pymes más concreta: el Programa *Mejor Vivir*. Esta iniciativa, diseñada en la Secretaría de Vivienda en el gobierno de Néstor Kirchner, consistió en líneas de crédito blando para usuarios de viviendas sociales en todo el país, dirigidas a ampliaciones o mejoras en las unidades. A cada empresa se le asignaba un cupo de viviendas, y luego de aprobados los proyectos (por definición muy variados), se determinaba un presupuesto, que sería financiado por las cuotas y un subsidio nacional ad-hoc. El problema de este programa era sobre todo la fiscalización de las mejoras en una dispersión de casos, que facilitaba en algunos casos “dibujos”, pero el usuario tenía cierta noción de su presupuesto particular. La fluidez de los trámites y pagos de certificados contrapesó las dificultades de la personalización, porque el constructor negociaba con cada usuario los niveles de terminación y asignaba uno o dos trabajadores a cada unidad. (Testimonio colectivo, Grupo Ideas, 20 de julio de 2020)

Cuando se dirige la mirada a los estratos medio grande y grande, la línea divisoria está definida en parte por la antigüedad, en parte por la presencia de negocios alternativos de escala, como el desarrollo inmobiliario o los materiales de construcción: casos como *Giovinazzo S.A.*, *Ratti Construcciones*, *Torres Gorostiaga* o *Carlos R. Nosiglia*, -aunque no dos coetáneos- tienen anclaje de raigambre en el ámbito inmobiliario. Otros como Hormigonera el Nochero S. A. o Pomaco S.A. se apoyan en comercialización de gran escala de materiales. Los vínculos políticos en estos casos no son nulos, pero no se los reconoce sostenidamente en los grandes contratos de OP. Empresas como *Hidrelco*

---

<sup>194</sup> El testimonio de B.B., hermano y socio de F.B., nos permitió reconstruir indirectamente estas relaciones (obviamente poco asumidas). Una adscripción indirecta al oficialismo se convirtió recientemente en un apoyo sostenido (casi militante). (test B.B., -----)

*S.R.L., Maceva S.A., Proobra S.A., Ing. Lazarte S.R.L.*, tienen una frecuencia más clara en las grandes licitaciones públicas. Aunque no todas están en el círculo áureo de la *CAMARCO* local, la pertenencia al Club de la OP es indudable. El ejemplo tal vez más ilustrativo de este estrato es el de la citada *SPOTORNO S.A.I.F.C.I.*: esta empresa de Jardín América (a 100 de Posadas sobre el A. Paraná), había tenido cierta trayectoria como agropecuaria, y como comentamos en el racconto de los debates políticos el parentesco directo –tal vez la colusión más flagrante, la colocó en el proceso de acumulación privilegiada más definido. El escándalo público muy intenso pero relativamente fugaz, fue un costo relativamente bajo para una transformación que hizo que se comparara con el caso de Lázaro Báez.

Confirmando aún más el apartamiento de la cartelización en Misiones, otras empresas fueron beneficiadas por cuotas de OP que hicieron hablar a la prensa de privilegio político: tal el caso de Borcom, GAJO Construcciones, Kalplak S.R.L., Ing. Molina y otros, que si bien no son “estrellas” del campo, obtuvieron un importante sitio. Como veremos en el análisis de las reglas de juego, el cetro “repartido” tiene que ver no sólo con la compensación entre las cámaras sino la distribución regional

El lugar de preeminencia definida, o en términos del management el liderazgo más encumbrado, le corresponde a la citada *Carlos Enriquez S. A.* Esta firma, que es a la vez la más antigua en pie, fue la única que logró disputar parcialmente espacios con las grandes nacionales, consiguiendo incluso la concesión de peaje en el corredor norte de la ruta 12 y la participación en la UTE Cataratas, que administra el Parque Iguazú. Dos entrevistas muy detenidas con la única hija viva del fundador –Carlos E- quien como comentamos inició su actividad en los años 40’s, y tuvo luego un período de coexistencia de una cantera y la producción de arroz.

Marita Enríquez<sup>195</sup>, quien llegó a presidir la firma cuando estaba madurando la actual generación, asume el punto de inflexión de la incursión en los servicios: la cabina de peaje<sup>196</sup> fue muy oportuna, porque generó un flujo de caja en un momento de cierta crisis, en 1998. Pero su reconstrucción se detuvo mucho más en la licitación de la UTE cataratas:

---

<sup>195</sup> Es la única hija mujer de C. E., y abandonó un destino de ama de casa y profesora de inglés para acompañar a su padre. La firma actual se fundó en 1969, al recibirse su hermano Roberto como ingeniero. Sus hijos fundaron *Quiroga Construcciones*, a partir de ciertas diferencias con sus primos (Roberto y Rolando) actuales titulares de la firma sin duda más importante de la provincia.

<sup>196</sup> Cabe recordar que como describimos en capítulo sobre la evolución de la infraestructura a nivel nacional, el peaje es un espacio muy disputado por las grandes firmas nacionales e internacionales, por lo que lograr la concesión en una ruta nacional es un logro significativo. Fuera de los discutidos márgenes de rentabilidad de las cabinas, la recaudación permite un flujo financiero constante, que puede alternarse y complementarse con el cobro cíclico de certificados de OP.

el desafío involucró no sólo un salto en el capital técnico, ya que el pliego obligó a una no sólo a un proyecto ingenieril (los paseos y el trazado del tren de trocha angosta-, sino también una propuesta turística. Obviamente se requería una disponibilidad de capital inusual: la clave fue la venta en dólares de un campo de 6600 hs en Paso Tirante a Bosques del Plata, uno de las papeleras del duopolio del norte de Corrientes y Misiones. La UTE Cataratas tiene una rentabilidad clara y sostenida: el Parque llegó a tener 1.300.000 visitas en un año, y considerando un promedio de 8 a 10 u\$s per cápita entre entradas y consumos<sup>197</sup>, se logra una facturación de 10 a 13 millones de dólares, que del otro lado de la balanza tiene obras de ampliación y mantenimiento, personal y tasas municipales provinciales y de P. Nacionales (Gutierrez, Minder, 2015)

El claro liderazgo Enriquez, se reconoce a su vez en los casos de ex gerentes convertidos en empresarios del estrato superior del sector en la provincia: el mismísimo Omar Ratti (muy importante contratista de arquitectura institucional y desarrollador urbano), y J. Kunz (con un perfil similar, aunque menor escala y fama), son ejemplos de esta tendencia. La testimoniante M. E. comenta con orgullo estos casos, y los opone a las empresas inducidas políticamente, que considera “una locura”. Aunque no desmiente la importancia de las relaciones políticas como necesidad empresarial, subraya la limpieza de licitaciones como la del PNI, en la que desafiaron al grupo que parecía consagrado.

El ex gobernador M. Closs pasó a integrar la UTE Cataratas 3 años después de la licitación, cuando una de las empresas familiares compró la cuota societaria. Durante sus gobiernos hubo una apuesta muy enfática al incentivo turístico, pero pese a la expectativa sobre operadores en toda la provincia el resultado se concentró en el aumento del flujo sobre el PNI y el turismo extranjero de baja estadia en Iguazú, lo tuvo impacto directo sobre negocios familiares<sup>198</sup>. (Gutierrez, M, 2015)

La estrategia empresarial-política de los Closs es tal vez una de las muestras más claras de la imbricación entre agentes privados y públicos. Aunque es fácil encontrar en la etapa formativa de Argentina casos de familias con un miembro en el escenario político, articulado con hermanos o parientes directos en los negocios, la proliferación de esta tendencia en paralelo con la expansión de la OP justifica una detención. Ramón

---

<sup>197</sup> La entrada es gratuita para residentes de Iguazú, y sube gradualmente para misioneros, argentinos y extranjeros.

<sup>198</sup> Aparte de la UTE Cataratas, los Closs tienen un Hotel 5 estrellas cerca del Hito Tres Fronteras, integrado a la cadena *Amerian*, que estuvo muchos años como esqueleto de hormigón hasta que el cambio macroeconómico y la inclusión política de M Closs favorecieron la terminación. En su segundo mandato, el actual senador promovió el evento mundial Iguazú en Concierto, y sobre todo el “Voto Cataratas”, para incluir los saltos como maravilla mundial.

“Moncho” Closs construyó un emporio de transporte de combustible y estaciones de servicio –luego ampliado a la hotelería, insumos agrarios y otros servicios-, con un crecimiento épico desde un camión individual. Con la recuperación democrática su militancia radical lo hizo intendente de Aristóbulo del Valle, luego diputado Provincial, vicepresidente de la UCR y dip. Nacional.

Su hijo menor Maurice, nunca incursionó en los negocios, por un perfil político definido que lo hizo presidente de JR, luego del Comité Provincia. En esta posición consagró la alianza con Rovira fundadora del F. Renovador, a la que luego adhirieron uno tras otro los intendentes radicales. Esta transformación intensiva y extensiva fue paralela a la inserción de los constructores en política, y simétricamente –tal vez en forma más definida-, de los políticos en la construcción. Así se encuentran muchos casos de intendentes que construyeron mecanismos de colusión de muy variadas formas: alquilando máquinas al municipio bajo su gestión, contratando a empresas propias –bajo testafierros- estructuras urbanas, etc.

El comentado caso de Rovira, un ingeniero dedicado en la etapa inicial a la enseñanza universitaria y hoy potentado- es tal vez el exponente más fuerte de la acumulación privilegiada desde la faz política. De hecho sus negocios asociados a la gestión pública no se agotan en el caso de Spotorno: aunque los testafierros sólo se prueban en contados casos judiciales, hay reiterados testimonios que ubican otras firmas, como *Borcom*, y muchos casos de acumulación de propiedades como contraprestación a los contratos selectivos. En los municipios el mecanismo se reproduce, con algunos ejemplos cuya notoriedad no implicó ningún riesgo judicial, como el del ex intendente y es titular de la principal Cooperativa de Oberá, Evaldo Rinflich.

Marita Enriquez toma en su testimonio clara distancia de la presencia de advenedizos, coincidiendo con la categorización que vimos en otros testimonios, que opone “constructoras” a “contratistas”. Pero aún la empresa más encumbrada no puede escapar a reglas de juego que demuestran la preeminencia del lado político del mostrador.

El espectro de actores protagónicos de este ámbito se completa con figuras que trascienden los distintos gobiernos. Aunque la hegemonía muy extensiva de la renovación favorece la continuidad de ministros y secretarios, la cuidada alternancia de gobernadores y la distribución interna de espacios –muy ligada a la praxis de la Ley de Lemas-, gravitó sobre ciertos cambios significativos. Como comentamos reiteradamente los ámbitos de interés medular son tres: el IProDHa, la Dirección Provincial de Vialidad (DPV) y la *Dirección General de Arquitectura*. Nótese que fuera de la esperable posición subalterna

de los distintos ministerios –que si asocian tantas veces su política a las obras construidas, no las gestionan directamente-, la baja entidad del Ministerio de Obras Públicas. Este espacio –muy gravitante a nivel nacional- tiene en la historia reciente de Misiones un lugar reducido a la firma de expedientes, y en casos contados la presentación de proyectos.

Al trípode habría que agregar en una etapa que abarca desde el segundo gobierno de Rovira al último de Closs, la Secretaría de Gestión Estratégica, un espacio transversal de coordinación, que tuvo potestad cercana a la de la Jefatura de Gabinete de Ministros (que de hecho existe en la provincia como M Coordinador de Gabinete), con capacidad de asignación de partidas y generación de agenda de OP. Esta secretaría estuvo a cargo del Arq. J. Dobruzyn, un hábil gestor que tuvo mucha gravitación en proyectos clave como la Cruz de Santa Ana y el Centro del Conocimiento.

El IProDHa y “Arquitectura” (como se denomina en la jerga), estuvieron en ocasiones ocupadas por referentes propuestos por las empresas, pero hay un referente local que se viene sosteniendo por muchos años en el instituto (en algún momento también en Arquitectura): se trata del Ing. Santiago Ros, quien goza de prestigio entre los participantes del campo de la OP en pleno, y a la vez es considerado el recaudador de las contribuciones o “peajes” para obtener las obras y cobrarlas. Pese a nuestra larga insistencia no pudimos conseguir una entrevista formal con este tan conocido personaje, pero en una participación en el III Foro de Pymes Constructoras, convocado por la CAMECA y dirigentes oficialistas, logramos ciertas observaciones y un intercambio parcial, cuyos resultados volcamos mayormente en el apartado siguiente (Reglas de Juego). Puede adelantarse que la gran atención despertada por su discurso, en el contexto de la reducción de presupuesto de viviendas y la efervescencia de “los cuadernos”, remite indudablemente a su larga experiencia. Pero como puede encontrarse en el capítulo anterior, cuando los constructores reclamaron deuda y Ros los amenazó con sanciones ante despidos, que hay un innegable ingrediente en el control de la chequera de los contratos y el manejo real de las licitaciones.

La ocupación de la DPV tiene una dinámica que refleja como pocas la estrategia política de la renovación: el mismo Rovira comenzó su carrera como director en el primer gobierno de Puerta (1991-95); luego fue candidato ganador a la Intendencia de Posadas, que como veremos en el capítulo sobre su urbanización realizó el grueso de las obras clave para el éxito electoral con recursos y gestión de la DPV. Este itinerario fue reproducido luego con otros dirigentes renovadores (no siempre con el mismo éxito), y

actualmente está en plena vigencia. El ing. Orlando Franco tuvo dos períodos como intendente luego de ocupar la titularidad de DPV, y aunque su proyecto de acceder a la gobernación quedó trunco, la utilización de las obras urbanas como motor electoral fue prácticamente idéntica a la de Rovira.

De hecho se había ensayado ya en el primer gobierno de Puerta, cuando colocó en la DPV al actual titular del gremio docente de la UNaM, ing. Aníbal Velázquez, aunque en este caso las condiciones políticas –y la misma popularidad del líder gremial exitoso- sólo permitieron que llegara a una concejalía. El testimonio de Velázquez, -donde pudimos realizar la tan recomendable revisión y ampliación en un segundo encuentro-, tiende a demostrar que pese al contraste político económico entre puertismo/ menemismo, y rovirismo/kirchnerismo, hay cierta continuidad en el lugar estratégico de la OP. Un punto central de la entrevista es la que incluimos como una de las obras clave: el primer tramo de la Av. Costanera. Según A. V. este proyecto fue una idea de Puerta, quien muy a su modo habría aseverado: ... “*estos boludos* (por los técnicos de la EBY de entonces) *olvidaron las defensas costeras*”...

La imperiosa necesidad de erigir las defensas en el borde del Lago Yacyretá era especialmente crucial en Posadas, pero una necesidad ingenieril se convertiría en una oportunidad política inigualable: el entonces Secretario de O Públicas de la Municipalidad (luego muy célebre titular de la entidad), el Arq Oscar Thomas<sup>199</sup>, pergeñó un paseo por encima del petraplén defensivo. Pero en este concepto inicial hubo clara gravitación de los técnicos de IECSA, la conocida empresa del grupo Macri. La intervención de especialistas de mucha trayectoria de la firma fue indisoluble del direccionamiento del futuro contrato. Si este caso demuestra la opción por el rédito de un paseo muy valorado – aún al costo de privilegiar una mega empresa nacional- en otros se buscó deliberadamente generar trabajo local: Velázquez se detiene en la distribución de aportes nacionales regularmente entre los municipios –muy similar a las más recientes- con obras de caminos terrados al alcance de empresas misioneras. El el dato más

---

<sup>199</sup> Thomas fue el único detenido local por la causa de los llamados “cuadernos de la corrupción K”, por aparecer mencionado en varias oportunidades en los renglones escritos por el ex chofer ministerial Centeno. Fuera del plano penal, que como comentamos es en general ajeno a nuestra lente, la presidencia de la EBY es desde luego un puesto clave, y aunque no se reconoce la regularidad del cursus Vialidad-Municipio capitalino, suele relacionarse con éste.

significativo en este momento es el rescate de Marelli, hoy entre las cinco grandes locales: asegura que hubo un llamado de Puerta diciendo ... “*hay que darle algo a Marelli...*”.<sup>200</sup> Esta última crucial expresión demuestra por sí la gran potestad del sector político al determinar la agenda, quitar o agregar proyectos, pagar o retacear certificados. Los agentes privados “dejaron el banco de suplentes”, y cobraron capacidad de presión, pero como se verá el poder se hace determinante cuando se colonizan los espacios clave del estado.

Las cámaras empresarias tienen sin duda un papel protagónico en el juego de la OP; una noticia con un título aparentemente reiterado en el segundo periódico local –cuando aún perduraba cierto tono crítico-, ilustra formas de articulación con el poder político:

***“Otra constructora cercana al poder cosecha beneficios***

*DOS DE MAYO Y POSADAS. Dos de Mayo es otro de los tantos municipios provinciales donde la mayoría de las obras públicas termina en manos de una empresa cercana al intendente. Por casualidad o azar del destino, la empresa Ing. José Alberto Garay en los últimos años fue adjudicada con casi todas las obras importantes de la zona, por varios millones de pesos. Quien figura como apoderado en esta empresa es justamente José Alberto Garay, hermano del intendente local, José Luis Garay. El caso es similar al de San Javier, publicado el domingo pasado en este diario, donde se mostró que la empresa Kalplak SRL, cuyo accionista mayoritario hasta 2007 era formalmente el intendente Rubén Natividad de Lima, gana casi todas las licitaciones de mayor valor para obras en la zona (...)* adjudicaciones de obras provinciales, principalmente del IProDHa y de la Dirección de Arquitectura

*El primer organismo está comandado por el rovirista Santiago Ros y el segundo por el clossista José Omar Rodríguez. ....la firma (de Garay) fue ganando mayores influencias hasta que su representante ascendió a la presidencia de la (CAMECA), además de su otro cargo en la presidencia de la Federación de Cooperativas Eléctricas de la Provincia (Fecem). El bienestar continuó: el 5 de febrero de 2009 se conoció un edicto en el Boletín Oficial de la provincia, a través del cual el IProDHa (por resolución 4389/2008) autoriza la cesión de la obra “10 D/05 Viviendas e Infraestructura 2 de Mayo II” adjudicada por licitación 15/06 a la empresa Dorrego Construcciones, a favor de la empresa Ing. José Alberto Garay. Es decir que se hizo cargo de una obra para la cual no fue adjudicada. La obra en ese momento se encontraba certificada en un 37,33% de avance, según la Dirección de Construcciones del IProDHa.*

(Primera Edición, 29/08/2010)

Tiende a confirmarse la reproducción de la imbricación funcionarios-empresarios en los pueblos del interior: la presencia de empresas locales parece combinarse con una distribución regional de las centrales. Pero hay una arista más crucial: fuera de una división interna entre las partes constitutivas del FR, tal vez más artificial de lo que algunos medios y referentes opositores asumen, la titularidad de la muy clave Dirección de Arquitectura le fue asignada a referentes directos del empresariado constructor. El caso

---

<sup>200</sup> A. V. dice haber convocado personalmente a las empresas de ese reparto de 270000000, y promover el alquiler como estrategia central cuando no había equipamiento. Algunas empresas que tuvieron que apelar a estas ayudas o salidas, dieron luego el salto a partir del 2003.

de Rodríguez es muy significativo porque en un largo mandato se produjeron avances de firmas demasiado asociadas. El mismo diario denuncia los privilegios a una firma de su hijo:

***“Zeta Construcciones, un pulpo que agarra todas las obras que licita Arquitectura***

*“Zeta Construcciones SRL” es su nombre completo y, como en la antigua España, también podría significar “hijo de”, ya que la firma pertenece al hijo del director de Arquitectura de la provincia. La empresa fue creada en el año 2007 en sociedad entre Juan José Rodríguez (quien el jueves cumplió 29 años) y ... (su cuñado) Casimiro Rodolfo Zmiak. La próspera empresa familiar creció de tal manera que en sólo tres años pasó a amasar fortunas, gracias a las generosas licitaciones de la Dirección de Arquitectura.*

*Zeta Construcciones SRL aparece como proveedora a cargo de la colocación de aberturas de aluminio (puertas y ventanas), divisorias y cielorrasos en la mayoría de las grandes obras públicas realizadas en la provincia. Para tener una dimensión de los números, la DGA licitó en los últimos tres años obras públicas por más de mil millones de pesos, entre ellas varias municipalidades y terminales en el interior, playones deportivos y el nuevo Hospital Escuela Ramón Madariaga.*

*Casimiro Zmiak hace algunos años se ganaba la vida con un local de imprenta y fotocopias en Aristóbulo del Valle, contaron sus vecinos a PRIMERA EDICIÓN. José Omar Rodríguez es ingeniero y en los tiempos en que Casimiro se dedicaba al local él trabajaba como docente. Hace aproximadamente una década José Omar asume como director de Obras Públicas de la comuna dominada desde antaño por los Closs. Cuentan en Aristóbulo que al poco tiempo recibió el mote de “el ingeniero Cuneta Rodríguez”, porque una pequeña empresa constructora muy allegada a él era la encargada de realizar “prácticamente todos los cordones cuneta que se licitaban en la comuna...”.*

(Primera Edición: 13/03/2011)

La sola mención al pasar de las aberturas para miles de viviendas hace pensar la importancia de cualquiera de estos renglones, en un mercado cautivo –por lo menos parcialmente-. Pero el dato más fuerte es la baja necesidad de ocultar la colusión al favorecer firmas tan directa y explícitamente ligadas a la DPA. En este sentido es significativa la fecha, ya que como comentamos luego del 2007 se fue extinguiendo la atmósfera de pedidos de informes o interpelaciones formales, quedando sólo el ruido de prensa, que a diferencia de lo que ocurrió –y ocurriría hasta hoy- a nivel nacional nunca se reflejó en expedientes judiciales. La nota refleja a la vez la enorme escala de la que a primera vista es una dirección más entre las muchas del estado provincial. Cuando esta magnitud se abrió a través del vínculo político a pequeños emprendedores o empleados públicos, la brusca movilidad social provocó muchos corrillos (que pudimos comprobar en varios casos<sup>201</sup>), sobre todo en los pueblos pequeños: tal el caso del cómico apodo a Rodríguez. Pero, una vez más, sin ninguna consecuencia jurídica, o aún política.

<sup>201</sup> Los asertos de la prensa requieren obviamente chequeos, especialmente cuando remiten a datos específicos de integración de las empresas o la adjudicación concreta de obras. En varios casos pudimos

La presidencia de las cámaras (o la influencia no formal sobre ellas) es de algún modo una mediación que disimula o relativiza la construcción de ámbitos privilegiados desde la intervención estatal. En este sentido el testimonio clave es sin duda el del ing. P.P., por haber sido fundador de la entidad central de las pymes y la Caja de Ingeniería. Para él, y un grupo de colegas que tuvimos la oportunidad de entrevistar detenidamente en un encuentro colectivo, la CAMECA se distorsionó en su sentido, por la politización muy intensa impuesta por titulares sucesivos. El proceso habría comenzado con la titularidad de Silvia Lazarte (a su vez vinculada a Garay, como vimos). De hecho el mismo “Grupo Ideas” con 14 miembros (la mayoría de los cuales participaron de la entrevista colectiva), surgió explícitamente por la necesidad de apartarse de una “renovadorización”, que como veremos incluye el ritual de los elogios nada prudentes a los gobiernos provinciales, especialmente desde el 2007.

Lo interesante de este proceso es que no se limitó a esta cámara, sino que había iniciado con la absorción indirecta de la entidad más poderosa: la CAC Misiones, y luego de la que le siguió cronológicamente: según estos testimonios, la citada Cámara de la Industria de la Construcción de Misiones (CICOM) fue una escisión del Centro de Constructores de Misiones (CCM), debido a a cooptación de esta entidad tan arraigada, por el mismo mecanismo.

No detectamos importantes conflictos al interior de las cámaras para lograr una conducción que fue –y es- muchas veces la llave del acceso a los contratos, pero las pujas no están obviamente ausentes. Bajo el titular *“Escandalosa interna renovadora en el Centro de Constructores de Misiones”*, el multimedio Misiones 4 describió crudamente un conflicto poco usual. Tal como dice el copete *“Se partió la eterna convivencia entre las principales empresas que se repartían la torta grande de la obra pública en Misiones..”*

... *“Posadas. Un grupo de empresarios de la construcción, vinculado a la matriz rovirista de la obra pública, decidió judicializar la polémica asamblea que -en mayo último- designó a las nuevas autoridades del histórico Centro de Constructores de Misiones (CCM).*

.... *la empresa Ducom S.A., que gerencia Pablito Curti Ramos, recurrió a una jueza civil de Posadas para trabar una medida cautelar y pedir la nulidad de la asamblea que, el pasado 19 de mayo, consagró al ingeniero Martín Abramoff como nuevo presidente del Centro de Constructores de Misiones.... se sospecha que detrás de esa movida judicial también están conocidos empresarios que solían dominar la conducción del CCM, como el ingeniero Tito Molina de Ecim S.R.L. y NR Construcciones, del Grupo Nelson Spotorno, propiedad del suegro del presidente de la Legislatura, Carlos Rovira.*

---

corroborar los datos en el Boletín Oficial, otros documentos públicos o los testimonios. La titularidad de ZETA es fácilmente comprobable, y la influencia de Rodríguez aparece en muchas entrevistas.

*El ingeniero Abramoff, uno de los dueños de la empresa Diabra Construcciones SRL, estaría ligado a la corporación de constructores que lidera Gerardo Grippo, un empresario del medio que decidió buscar respaldo nacional en Casa Rosada, bien cerca de los despachos de los pingüinos puro del Kirchnerismo. Hace un tiempo, a la empresa de Grippo se le adjudica haberse ganado la confianza de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner –y de Néstor, cuando vivía- a tal punto que le habrían dado la construcción de uno de los lujosos hoteles que el matrimonio sureño construyó en su propio paraíso, El Calafate.*

*En cambio, tanto Ducom como sus socios Tito Molina y el Grupo Spotorno en la UTE que edificó el nuevo Hospital Escuela Ramón Madariaga, quedaron más pegados con la importante porción de la obra pública que administra, en el Gobierno de la Renovación, los funcionarios vinculados al “ultrarovirismo”...”*

(misionescuatro.com, 02/09/2013)

Puede notarse que este medio –ligado directamente a Ramón Puerta- abunda en especulaciones y sospechas, y exalta una presunta interna política -que tal vez fuera más expresión de deseos que diagnóstico certero<sup>202</sup>-. Sin embargo hay tres datos valiosos para nuestro análisis: como eje discursivo -ya desde el copete- se presentaba a los empresarios en disputa en el CCM como los dueños de “la torta de la OP”, o quienes la controlaban ...“con acuerdos salomónicos de convivencia corporativa...”. Salvo Spotorno, los empresarios enumerados no estaban hasta ahora en nuestro racconto, por la sencilla razón de que no se puede hablar de un círculo pequeño o un club reducido, sino un espectro muy controlado pero relativamente flexible. En segundo lugar, aunque puedan reconocerse lazos directos de constructores locales con el kirchnerismo “central” (Grippo no figura entre los que edificaron los hoteles de El Calafate), la división entre ultraroviristas y “pingüinos” sólo es visible en el escenario político –especialmente las listas-. Pero como veremos en el siguiente apartado, el sistema de asignación de contratos tiene una lógica endógena muy asociada a la hegemonía renovadora, y ningún empresario con interés en participar se arriesgaría a intervenir en iniciativas políticas medianamente desafiantes.

*¿A qué podría deberse entonces el conflicto por el control del CCM?.. Es bien más probable que fuera una disputa intra-corporativa por el control de una entidad destinataria per se de los contratos, sobre todo cuando se profundizó –como se verá- el reparto de las porciones cámara por cámara.*

---

<sup>202</sup> La ruptura frontal entre Puerta y Rovira se trasladó a los medios, y durante un lapso El Territorio (ligado entonces a los principales yerbateros) y Primera Edición (perteneciente a transportistas y con participación accionaria de Puerta) se sostuvieron como muy críticos de la renovación. El surgimiento de multimédios neo-oficialistas, como Misiones on line y el direccionamiento grosero del canal oficial (C 12), hizo que Puerta desarrollara Misiones 4. Pese al apabullante avance renovador (que cooptó uno por uno los medios), y algunas maniobras empresariales, subsiste como bastión opositor.

P.P. y su grupo, pero también otros testimoniantes que analizamos a continuación, confirman un sistema con reglas no escritas pero notablemente consensuadas. Un sistema donde no está “la vaca atada” eternamente, pero con ciertas condiciones hay certeza de supervivencia y consolidación de los APA’s.

Cuadro N°1 Clasificación Dinámica de Empresas Constructoras Misioneras

TAMAÑO	EDAD	ORIENTACION PRINCIPAL/ Especialidad	CAPITALES EN JUEGO	EVOLUCION	CASOS TÍPICOS	OBS
MICRO INFORMAL	Pre 1993	Pequeña "trompo": clásico constructor con herramientas y camioneta, dedicada a vivienda unifamiliar y reparaciones		Pese a que la mayoría se sostiene como emprendimiento unipersonal o familiar existen casos notorios de promoción política al primer estrato	<i>Hormicon S.R.L.</i> , tuvo un despegue explosivo a través de contratos de OP desde 2003. Llego a tener 450 trabajadores	
	1993-2001					
	Post 2002					
MICRO "Sello" o "facturero"	Pre 1993	Prestación de facturas p blanquear sobreprecios >>>> Explosión de esta tendencia >>>>	Capital político	En general esta empresa ficticia no evoluciona, aunque se potenciaron los casos, incluso promovidos por grandes empresas		
	1993-2001					
	Post 2002					
MICRO o PEQUEÑA "constructora"	Pre 1993	Viviendas y edificios pequeños	Capital Social y simbólico	Hay vs casos que evolucionaron al estrato de medianas. Hay un enorme espectro de empresas en este renglón que tienen permanencia fugaz en el registro	<i>Carvalho, Prieto, HRB</i> , y muchos otros se sostuvieron; otros como <i>Coya, Dipsa, Sarmiento</i> , parecen haber salido..	Para el Observatorio Pyme, bajo esta sigla se incluyen las emp que cuentan de 6 a 150 empleados
	1993-2001	Ídem ant + contrato interempresas	Ídem			
	Post 2002	Ídem ant + contrato interempresas	Capital Social y simbólico + cap político			
MEDIANA "Contratista"	Pre 1993	Ídem ant + contratos c grandes en conjuntos Ídem ant + contratos c grandes en arquitectura	Capital político	La mayoría de los casos son firmas de OP, pero existen concesionarias de mantenimiento	Aquí abundan casos conocidos, la mayoría proveedoras del estado <i>AGB</i> es contratista x excelencia de SAMSA (concesionaria de aguas)	El caso más resonante: <i>SPOTORNO S.A.C.I.F.</i>
	1993-2001					
	Post 2002					
MEDIANA "constructora"	Pre 1993	Viviendas, edificios, ob sanitarias, urbanas	Capital Social y simbólico	Hay casos que evolucionaron a estratos superiores, pero también la situación inversa, que provocó salida del campo o búsqueda de mercado extra provincial	<i>Alfa Ingeniería</i> , fundada en los 80's, c titular fundadora CAMECA. La politización lo obligó a buscar otros mercados	Ing Alvarenga o CONCRET fueron expulsadas del sistema
	1993-2001	Viviendas, edificios, ob sanitarias, urbanas	Capital Social y simbólico + cap político			
	Post 2002	Ídem ant + contratos c grandes en arquitectura	Capital Social y simbólico + cap político			
MEDIANO-GRANDE	Pre 1993	Arquitectura instituc. Edificios-viviendas	Capital Social, simbólico y tecnológico	Las medianas y mediano-grandes evolucionaron en muchos casos a grandes, a través de la OP	<i>MACEVA, HIDRELCO, BORCOM, NOSIGLIA, PROOBRA</i> ,	Todos los casos enumerados son actualmente firmas grandes.
	1993-2001	Ídem anterior potenciado	Ídem anterior+ c político			
	Post 2002	Ídem anterior muy potenciado	Ídem anterior+ c político			
GRANDE	Pre 1993	Sin casos		Algunas grandes que crecieron con OP se convirtieron en desarrolladoras inmobiliarias. En alg casos comercio de materiales	El caso más notorio: <i>CARLOS ENRIQUEZ</i> , surgida en los 40's c esp de asfalto, y único exponente pcial de grandes obras viales	
	1993-2001	Grandes conj urbanos- arq. Institucional- Canteras	Todas las variantes de capital			
	Post 2002	Ídem ant + Proyectos viales de escala- desarrollos inmobiliarios	Todas las variantes de capital			

## IX. 2 Un escenario “plagado de regularidades”: las reglas de juego del campo de la OP

El campo es regulado como dijimos por el predominio subyacente de reglas no escritas, en un marco de puntilloso cumplimiento formal. Estas reglas “*son regularidades implícitas, ignoradas la mayor parte del tiempo por los jugadores, dominadas en la práctica sin que los jugadores sean capaces de explicitarlas*” (Bourdieu, 1997). Pensando en una especie de espejo entre lo legal y real, burocrático y fáctico, hacemos a continuación un repaso de la institución central (la Ley X - N°4 de Obras Públicas –antes 83), contrastándola con su práctica real en los puntos cruciales.

El desafío para la investigación es detectar y ponderar pautas que por definición no quedan registradas en ningún lado, diseñadas para convivir con una formalización legal y burocrática, que contra lo que puede presumirse se cubre puntillosamente. Las voces de los entrevistados asumen estas prácticas que están “institucionalizadas” dentro del juego, aunque no todas son explicitadas en los testimonios: los consensos en los llamados a licitación, los sobornos, las relaciones de parentesco, entre otras. . Estas “irregularidades”, como las llama la prensa, los políticos en denuncia –y obviamente la justicia-, están internalizadas en los agentes y hacen al funcionamiento real del campo, con sorprendente nivel de consenso. Por este motivo apelamos al juego de palabras en un subtítulo, hablando de un escenario ...“plagado de regularidades...”

En un artículo sobre el poco frecuentado tema de la corrupción como problema organizacional de analiza detenidamente el concepto, criticando definitivamente la asociación simbiótica de las prácticas corruptas con el ámbito estatal y el beneficio privado:

.... “*Un enfoque alternativo, tomado de la literatura institucionalista, destaca dos temas que están ausentes en la definición común de corrupción. Primero, el enunciado ontológico de que las reglas son elementos esenciales de la existencia social; las instituciones –definidas como sistemas de reglas sociales establecidas e incorporadas– son la materia de la vida social. Segundo, las reglas sociales establecidas tienen algún grado de carácter normativo. Por definición, la corrupción organizacional implica la ruptura y la violación moral de estas reglas, y su efecto es el de debilitar su eficacia futura...*”

(Hogson, Shuxia, 2008: p. 76)

Sin embargo, en el campo de la OP misionero, podemos hablar de la violación de reglas, pero sostenemos que se generó un espacio muy regularizado de prácticas reñidas con la moral, pero notablemente naturalizadas ... y hasta eficaces.

La ley de OP fue sancionada en 1961, sólo 8 años después de la provincialización de Misiones (de aquí su número tan bajo: 83), lo que de por sí demuestra el interés estructural

en regular una actividad que como comentamos al comienzo era especialmente valorada en una región que se pobló recibiendo un enorme flujo de inmigrantes desde fines del S XIX, sin un solo camino asfaltado ni luz eléctrica en la inmensa mayoría de los pueblos. Consta de 75 artículos, que parten del concepto de OP para terminar en las obras por administración, esto es realizadas por el mismo estado, que en los últimos 20 años tienen una vigencia notablemente restringida: sólo la reparación de caminos terrados en los municipios y obras menores de mantenimiento tienen este formato.

Los capítulos centrales remiten en primer lugar a los actores del sistema: el Ministerio de Obras Públicas y Economía, los ministerios y entes autárquicos y el *Consejo Provincial de Obras Públicas*. De acuerdo al presupuesto de una obra, se supone interviene el MOPyE o las distintas áreas; en la práctica cobraron enorme gravitación como comentamos la Dirección de Arquitectura y el IPRODHA, y en cuanto al Consejo P. de OP cabe una detención: está integrado obviamente por un Subsecretario del MOP, uno del Tribunal de Cuentas, uno de A. Jurídicos, y delegados de colegios profesionales, la *CAMARCO* local y el CCM. Las cámaras de las pymes no existían obviamente al sancionarse la ley, y nunca fueron incorporadas en las modificaciones recientes

Pero lo más importante está obviamente en el funcionamiento real. Nuestros reiterados intentos por encontrar las actas de esta institución fueron vanos, y no hay una sola referencia periodística a su funcionamiento. Todo indica que el funcionamiento fue errático o mínimo (como para cumplir un articulado que no estipula frecuencia obligatoria de reuniones), porque además su injerencia está acotada a situaciones de conflicto (especialmente rescisión de contratos), pero además se estipula por el Art 7 que en los casos en que el COP ... “*no dictamine dentro de los diez días contados a partir de la fecha en que se le remitió a su consideración un asunto, podrá tomarse resolución prescindiendo de dicho dictamen.*” Es fácil observar que la misma norma adelantó una subsidiariedad de la entidad.<sup>203</sup>

En el capítulo referido al “proyecto” se estipula en primer lugar el acostumbrado 6% para el diseño global y de detalle, el cálculo, los informes de impacto ambiental y social, etc. Este importante rubro es uno de los recursos más utilizados por los constructores y sus contratantes –en ocasiones aliados ocultos-, para mejorar los números en los proyectos en forma discrecional. El 6% le correspondió tradicionalmente a los organismos comitentes

---

<sup>203</sup> En los últimos años se puede hablar de una especie de fiebre de creación de concejos provinciales: adulto mayor, discapacidad, turismo, y últimamente cultura, integran una lista muy larga, y puede dudarse de su efectividad.

del estado, pero la progresiva pérdida de capital técnico en el ámbito público hizo que se produjera un desplazamiento. En casos como el *Centro del Conocimiento* o el conflictivo *Palacio de Justicia* esta tradición se sostuvo. En cambio en casos cruciales como el Hospital Madariaga o la Cruz de Santa Ana, la elaboración arquitectónica-ingenieril le correspondió a la parte privada. En muchos casos el contratista subcontrata el proyecto<sup>204</sup>. Curiosamente, en las viviendas hay mucha frecuencia de diseños estandarizados realizados en Bs. As.: tal el caso de los modelos del Ministerio de Planificación, con diseños “enlatados” según cada región del país, que en ocasiones no se adaptaron completamente a las condiciones. Como puede imaginarse, la potestad del diseño de parte del contratista implica la posibilidad de mejorar la rentabilidad, teniendo en cuenta que las/os arquitectos bajo contrato laboral no cobran en general honorarios sino que se limitan al salario.

La disponibilidad presupuestaria o financiera previa a la obra, y la posibilidad de ampliación de hasta un 20% (obviamente indexado) es un punto crucial. En el cap. anterior comentamos el petitorio corporativo angustioso en el 2007, por lo que desde el gobierno se presentó como “problemas administrativos”, pero que un cruce de los gastos permite atribuir a la superposición de proyectos y la expansión de mayores costos (en aquel momento fue crucial el caso de la Cruz de Santa Ana). El descontrol pre-electoral es bien conocido, y aunque sale de nuestro entorno temporal es ilustrativo mencionar el momento en que Maurice Closs, apoyando la candidatura presidencial del entonces gobernador bonaerense Daniel Scioli (y su propia candidatura como Senador) apostó fuertemente a la inauguración de obras en la provincia. El diario Primera Edición presentó la crisis de una forma<sup>205</sup>, que vale la pena destacar:

***“Closs dejó un “clavo” de 3.000 millones de pesos en deuda a constructoras:***

***Aseguran que hasta para el actual gobernador fue toda una sorpresa el monto que le reclaman las empresas que ejecutan la obra pública. Algunos mencionan que la cifra puede alcanzar los 5.000 millones de pesos. [...] Lo insólito es que no toda la deuda está documentada. La mayoría sí, pero hubo casos donde se acordaron ampliaciones, modificaciones y obras pequeñas “de palabra”. Esto demuestra la relación “carnal” que existía entre el Ejecutivo provincial y los principales proveedores de obra pública pero además la forma “desprolija” en que se manejarían los recursos del Estado.***

*Fuentes de las cámaras que agrupan a los empresarios confirmaron las deudas millonarias. Consultados de manera individual, integrantes de la Cámara Argentina de la Construcción, del*

<sup>204</sup> En el caso de la Cruz de Santa Ana, el proyecto correspondió a un arquitecto posadeño de larga experiencia, J. Cella, con quien sostuvimos una breve entrevista.

<sup>205</sup> Como comentamos, en este lapso el diario Primera Edición –ligado a F. Puerta- tenía una postura claramente opositora, que puede incluir el intento de ensalzar la interna entre M. Closs y el gobernador que le sucedió –Hugo Passalacqua-, que pese a provenir de la UCR se considera más cercano a la pata rovirista. Passalacqua, publicista con corta trayectoria en la UNaM, es además cuñado de Rovira.

*Centro de Constructores y la Cameca aseveraron las deudas multimillonarias. Algunos -no todos- reconocieron que actuaron de manera informal pero no quieren opinar en nombre de ninguna empresa por temor a las represalias económicas. “Yo espero que en algún momento me terminen de pagar la deuda. Si yo salgo ahora en el diario reclamando, imagínate, no me pagan nunca más”, contó un conocido empresario en off the record. [...]*

*Un alto funcionario de la Rosadita dijo que se encontró con muchos empresarios que le dijeron: ...“No tengo los expedientes de la obra porque Maurice me dijo que le meta para adelante y que después íbamos a arreglar” [...] los involucrados creen que influyó la situación electoral que se vivió el año pasado y que hubo exceso de confianza en el exgobernador, que se jugó fuerte por la candidatura presidencial de Daniel Scioli, terminando finalmente derrotado. “Closs estaba desesperado por inaugurar cientos de obras en la campaña y antes de dejar el cargo de gobernador. Eso lo llevó a asumir compromisos ilimitadamente e irresponsablemente, por encima del presupuesto anual... dejó deudas de manera irresponsable, comprometiendo la gestión de Hugo...” fue la explicación de otro funcionario técnico, del área de Hacienda...”*

(Diario Primera Edición, 10 de abril de 2016)

La nota abunda en especulaciones y alusiones a corrillos, pero los referentes consultados asumen no sólo la existencia de la deuda –que obviamente no pueden ponderar-, sino –lo que es mucho más significativo- la frecuencia de acuerdos informales, especialmente cuando los plazos del proceso: *generación de crédito presupuestario o financiero-licitación – adjudicación –cronograma de certificados*, se ve superado por las necesidades electorales. La vulnerabilidad ante los resultados –especialmente en elecciones nacionales- muestra per se el margen de informalidad y muy baja planificación alrededor de la infraestructura. Vimos una situación similar en el 2007, cuando un año después del revés de la consulta por la re-elección se multiplicaron proyectos de envergadura por encima del presupuesto, para mejorar la performance del entonces primer sucesor de Rovira: justamente M. Closs.

No son raros los casos en que los empresarios –incluso los medianos- culminaron obras sin tener certeza del cumplimiento de la recepción y el pago final.<sup>206</sup> La capacidad financiera para la continuidad –con retaceo de los pagos- demuestra la “espalda” de muchas constructoras<sup>207</sup>, y en ocasiones puede usarse desde el poder político para solicitar “el aguante”.

<sup>206</sup> P.P. decidió hace seis años culminar la obra de la terminal de ómnibus de San Ignacio, esperando el pago del último certificado, que se cumpliría 8 meses después. De este modo, la terminal fue inaugurada y utilizada por un lapso, perteneciendo técnicamente una fracción a la empresa contratista. (testimonio P.P, junio 2018)

<sup>207</sup> Aunque es parcialmente ajeno al entorno temporal de estudio, comentamos el caso de la Represa *Urugua-í* (muy significativo por tratarse de la primer central llevada a cabo por un gobierno provincial): la acumulación de deuda del estado provincial con la UTE IECSA-IMPESA facilitó la opción por el citado sistema BOT, que implicó entregar a los proveedores el manejo –en este caso de la central hidroeléctrica- hasta cubrir la deuda de la construcción.

Los empresarios tienen obvia precaución por el reclamo público –que como vimos dejó a algunos fuera del juego-, por lo que usan el recurso de suspender los trabajos, alegando falta de fondos para la prosecución, y esperando que la imagen de la obra paralizada empuje la decisión política. El principal aliado del estado en una relación con los privados que como vimos fue progresivamente desbalanceándose por el deterioro de los capitales en el sector público (y el crecimiento recíproco en la contraparte), es sin duda la continuidad de los contratos. Esta potestad que invoca aquel apotegma que decía que “la burocracia es el monopolio de la incertidumbre”, se ve potenciada por el que consideramos el punto central de la ley de OP: los sistemas de licitación, adjudicación y contrato (capítulos IV, V, y VI).

### **IX.2.1 Falsa licitación, requisitos verdaderos**

La licitación pública es casi sin excepción el sistema utilizado para definir contrataciones. De acuerdo a los montos, la ley permite la contratación directa o la licitación privada: algunos especialistas en derecho público (García Sanz, 2008) plantean un corrimiento progresivo para birlar este límite y evitar la licitación, pero el avance de los mecanismos de acuerdo sin concurso verdadero, en otros términos la muy aceptada posibilidad de direccionar los contratos hizo que esta “inflación del incumplimiento” (2008: p. 12) fuera tan necesaria.

Una vez definida una obra determinada en agenda (lo que en el 90% de los casos ocurre en palacio), se elaboran los llamados “pliegos” de licitación, que incluyen las características arquitectónicas e ingenieriles del proyecto, con mucho detalle. En esta fase la intervención privada es mucho más significativa: aunque no podemos ponderarla cuantitativamente con precisión, contamos con varios testimonios clave que tienden a demostrar la participación de técnicos de las empresas en la elaboración. El pliego define las calificaciones técnicas requeridas y a su vez el capital económico, porque se requiere una garantía del 1% del monto involucrado.

El manejo político de este requisito implicó como vimos un punto de inflexión en la *misionerización* de la OP. El citado hombre fuerte de la política provincial de vivienda, Santiago Ros, subrayó el cambio al realizar un balance:

*...“cuando comenzamos teníamos empresas foráneas y hoy son todas empresas locales, tanto trabajos simples como de alta complejidad. Tenemos una capacidad empresarial que fue creciendo con las inversiones que el gobierno fue promoviendo....”*

(Rev. Constructor Urbano, 2011)

Esta CE creciente es inseparable del proteccionismo hacia las empresas locales, que entre otras cosas pasó por el fraccionamiento de los contratos para bajar la porción relativa de las garantías. Obviamente, tanto la calificación como el depósito obligatorio inicial limitan la participación al interior del sector misionero: las esperables jerarquías se traducen entonces en un reparto interno discrecional de los contratos. El testimonio siguiente plantea este punto directamente, pero a la vez resume el sistema de la falsa licitación:

*.... “Para participar uno tiene que estar metido si o si en alguna cámara.[....] Los fondos están, ya sea de provincia o de nación, y es importante entrar en alguna cámara porque ahí se reparten. Dentro de cada cámara hay jerarquías, los que están más arriba se quedan con las obras más interesantes, y reparten con los de abajo el resto de los fondos. Abajo existen pequeños grupos que pueden llegar a competir entre sí, por agarrar una mayor tajada, pero la competencia no es económica.*

*Ellos se juntan con los funcionarios del estado, y ellos les informan la cantidad de fondos que hay para repartir. Es realmente complicado entrar a una cámara de estas, porque el grupo es selecto. La competencia entre las empresas que se dedican a la obra pública no existe, todos están en el juego.*

*El proceso de licitación es muy complicado, tienen muchas cosas para entregar y cumplir, y por lo tanto se presta para la corrupción. La coima es común en los empresarios, que ya saben desde un principio que tienen que ir a pagar. De esa forma se garantizan que el sistema funcione, y que el flujo de obras siga saliendo.*

*Existe un acuerdo entre las empresas, cuando se decide que una va a ganar el resto simplemente acompaña para que el teatro se lleve a cabo. Tienen formas de manejar quienes son los que ganan porque algunos papeles o requisitos son fundamentales sin importar el precio. Esos papeles pueden desaparecer si no pagas lo que tenés que pagar, y así se pueden ir descartando empresas.*

*La obra pública de esta forma viene desde hace mucho...”*

(Entrevista al arq. E.E., ex gerente de H.)

Como analizamos, las cámaras empresariales se convirtieron en el espacio en donde se “reparten” las obras, y a la vez se fraccionan. Dentro de ellas las jerarquías están de algún modo presentes, pero el criterio de distinción es más ambiguo, lo que en ocasiones genera tensiones (como vimos en el conflicto por la conducción de CCM en 2013). Esto se relaciona con la dificultad (asumida incluso varios testimoniantes) para reconocer el perfil de las distintas empresas. En los estudios especializados vimos que el criterio para evaluarlas gira en torno a la facturación, empleados, capacidad logística, pero en la práctica también están definidas por el prestigio (*capital simbólico*), la influencia o llegada que pueden tener sobre ciertos funcionarios (*capital social*), y la habilidad que tienen en el juego (el *habitus* bourdiano).

En el testimonio se habla de una competencia no económica, señalada elípticamente con la necesidad de “papeles”. De hecho la ley estipula la presentación de certificados de

calificación: .. “*La constancia de la capacidad técnico-financiera de la empresa*” ... (Art 20 inc. c). Este requisito es ampliamente aceptado en el mundo de la infraestructura y los servicios, pero desde luego tiene márgenes de interpretación que en algunos casos involucraron una flexibilización política cuestionable. Cuando se otorgó a Spotorno la obra del Palacio de Justicia, las objeciones técnicas en la interpelación recalaron mucho en la calificación, porque esta empresa tenía trayectoria en la explotación forestal y sólo una corta experiencia con viviendas (ver cap VII).

La misma dialéctica comentada, entre *constructores* y *contratistas* remite en parte a la calificación, pero en las licitaciones locales no se examina la trayectoria de las empresas -al modo de los concursos académicos o científicos, sino que se apela a certificaciones otorgadas por entidades nacionales -como IRAM-, basadas en categorizaciones por especialidad, o los mismos registros: al IERIC se suma el provincial, en el que las empresas deben estar obligatoriamente inscriptas. En suma, aunque este papel se examina y puede generar objeciones en la apertura de sobres pre-adjudicación, no puede pensarse en una evaluación profesional sobre las empresas.

Lo que se supone está sujeto a evaluación es la propuesta sobre el proyecto en cuestión, ya que la ley establece que hay que optar por “*la más ventajosa*”, lo que no es sinónimo de la más barata. El comitente tiene la potestad incluso de descartar todas las ofertas recibidas alegando insuficiencia de garantías o calificaciones, pero muy especialmente de las condiciones de ejecución de la obra. El gran problema para el estado es el fuerte retroceso del capital tecnológico en los organismos públicos, que se asume comenzó en la ola neoliberal de los 90’s cuando ante los retiros voluntarios y jubulatorios del personal con trayectoria, en alguna medida asociados a las privatizaciones y la subsidiariedad. Simétricamente, muchas empresas mejoraron su capital por la misma complejización de los proyectos y la necesidad de optimizar procesos, aún con mercados parcialmente cautivos.

Estos elementos son muy significativos a la hora de analizar el funcionamiento real del campo de la OP. Pero lo más crucial está en la ficción de la competencia, que se traduce en la presentación de ofertas previamente acordadas. Esta verdadera rotación acordada de ganadores de las licitaciones se da obviamente entre firmas de similar capital, lo que generó que progresivamente se desatendiera la evaluación cuidada de las ofertas y sus portadores. El capital tecnológico y económico, indispensables formalmente, fueron de este modo desplazados por el simbólico y obviamente por el político.

Como cruda muestra de esta tendencia, el testimonio de un arquitecto que revistaba en una de las grandes misioneras, quien trazó el siguiente cuadro:

... *“Se reparten las obras desde arriba. Las cámaras de la construcción hacen de intermediarios con el Estado, pero por lo general son los ministros los que ordenan y reparten las obras.*

***Yo armo las licitaciones de otros. Tengo en mi computadora los logos de todas las empresas.***

*Cuando se arman las licitaciones de otros, es porque la empresa va a ganar y los demás solo van de acompañantes. [...]*

*Son como pirañas que se organizan para cazar. El día que falte se van a morder entre ellas...”*

(Testimonio E. E., ex arquitecto de la empresa LDH, 9/12/2014)

El ingrediente clave de esta rotación es sin duda la capacidad de sostener los acuerdos en el tiempo, con un bajo nivel de conflicto. En otros términos, se requiere un manejo cuidado de una especie de itinerario de adjudicación de obras de similar envergadura. Obviamente hay que contar con una sucesión de obras, que como vimos se produjo con la enorme expansión post 2003, pero que las condiciones macroeconómicas y políticas pueden cortar: de aquí la expresión del arquitecto ... “el día que falte se van a morder entre ellas...”. Hasta donde llegó nuestra exploración este enfrentamiento salvaje no se produjo, y no hay incluso indicios de que haya ocurrido en forma sorda. Este consenso – junto a la muy baja frecuencia de denuncias- se traduce en comodidad, y por qué no cierto desparpajo:

.... *“En la Municipalidad me salió uno gritando, ¡a ver cuándo me traes lo mío! Se perdió el pudor. Estábamos para la apertura de sobres y una secretaria salió a preguntar:*

*- ¿Ustedes qué hacen acá?*

*- Estamos esperando la apertura de sobres.*

*- Pero si van todos como acompañantes nomas....”*

(cf Testimonio E.E. 09/12/14)

Ese “lo mío...” clamado por un agente municipal puede referirse a muchos renglones, porque como alega el ing. L. G., ex inspector dedicado a la actividad privada, el proceso de las obras implica retornos en todas las fases involucradas. Las clásicas “cometas” o regalos para la habilitación, la agilización de trámites o la firma de inspecciones, son la muestra más elemental –y hasta ingenua-, porque se puede hablar de una red de prestaciones mayormente informales –y por supuesto ilegales-, que tienen un elemento central que salió a la luz parcialmente en los escándalos judiciales nacionales<sup>208</sup>, y totalmente en algunas investigaciones periodísticas: se trata de la búsqueda de facturas de

<sup>208</sup> Pablo Abiad, en *El Club K de la Obra Pública*, analiza detenidamente la causa Skanska, iniciada cuando un alto gerente de esta transnacional sueca confesó el pago de coimas en la obra del Gasoducto Norte. La fuente central de este periodista es el expediente tramitado por el Juez Federal López Biscayart.

una multiplicidad de servicios –reales y ficticios-, que surge de la necesidad de justificar costos “engordados”. (Testimonio L. G. 08/08/ 2019)

El principal motor del incremento –a veces geométrico- de los presupuestos de OP es el pago de “peajes” –tal como se los denomina en la jerga- que en general se estipulan como porcentajes del proyecto y se reclaman en efectivo. Las empresas pueden incrementar el presupuesto por el mismo mecanismo de “ajuste alzado” estipulado en la ley (diseñado para actualizar según inflación), las ampliaciones (permitidas hasta un 20% sin nueva licitación), y las cláusulas de mayores costos.

Es este mecanismo el que subyace al tan mentado problema de los “sobrepresos” de la OP sobre el que abunda la prensa, muchas veces desconociendo el campo. Una nota a modo de informe, publicada en El Territorio en junio de 2007, titulada “*El lado oscuro de la obra pública*” pretende revelar en un largo escrito de “investigación”, lo que asume como las claves del negocio de las empresas y los funcionarios corruptos (especialmente C. Rovira y su entorno). El centro se pone precisamente en el sobrepresio<sup>209</sup>, pero en los muchos casos enumerados se desconoce el efecto de la inflación, contemplado en la cláusula del ajuste alzado (Art 15 inc. c). El informe se concentra en tres casos arquetípicos: el *P de Justicia*, el *Centro de Conocimiento* y el *H. Madariaga*; y un cuarto, que de hecho es un proyecto menor como OP y no puede de ningún modo incluirse entre las obras “faraónicas”: la *Biofábrica*<sup>210</sup>.

Sobre una dialéctica imaginaria entre obras “normales” y “especiales”, asume como elemento central de las últimas, por un lado el anticipo financiero, que de hecho está estipulado legalmente y puede utilizarse técnicamente en cualquier caso. Por otro lado, especula con el costo del proyecto, que como comentamos debe contemplarse por fuerza en los costos, aunque la intervención de arquitectos e ingenieros en relación de dependencia con la administración pública puede generar espacios de sobrepresio ocultos. De hecho, cualquiera de las muchas fases en una inversión pública de infraestructura se presta para el “engorde” presupuestario y los posibles retornos

---

<sup>209</sup> El copete del largo informe –firmado por Fernando Oz, quien es actualmente un comunicador muy afín al oficialismo, tiene como copete “*Sepa cómo y de qué manera se incrementan los costos de las megaobras planificadas por el saliente Gobernador, desde su proyección inicial hasta la etapa final de construcción. Un cocktail explosivo de presuntos sobrepresos, amiguismo y corrupción*”. (ET: 3 de junio de 2007)

<sup>210</sup> La *Biofábrica* es una instalación de producción de “vitroplantas” por clonación, que consiste básicamente en laboratorios y viveros. Surgió de un convenio de la UNaM con la *Universidad Central de las Villas en Cuba*. Como instalación es relativamente pequeña, y a diferencia de muchos de los proyectos de la provincia no se puede hablar de la obra como fin en sí mismo, ya que –siendo la primera del país- provee productos y servicios biotecnológicos desde 2008. La inversión fue hecha por la provincia –que constituiría una SA-, y pese a lo señalado en el informe no hubo ningún “bioescándalo”.

disimulados en costos difíciles de ponderar. Esto se hace más factible cuanto más intangible o poco medible es el renglón que se utilice: tal el caso del movimiento de suelos, las contingencias e imponderables –como dificultades de excavación<sup>211</sup> o drenajes-, las consultorías, contingencias climáticas, etc. Pero en un escenario de muy baja atención ciudadana, cooptación acelerada de la prensa y oposición muy acotada, los mismos precios de los bienes en cualquier obra son escasamente sometidos a la evaluación, y organismos como el Tribunal de Cuentas se concentran en general en la consistencia entre compra-venta y facturas.

El anticipo financiero se confunde en el citado informe periodístico con el retorno, por el hecho de que en ámbitos como la *Dirección de Arquitectura* se llegó a cobrar –según muchos testimonios- un 20% de “peaje”. Obviamente, este movimiento de fondos puede incluir los márgenes *non sanctos*: en ciertos casos judicializados a nivel nacional se demostró el “retorno” era a través del adelanto financiero, cuyo sentido es facilitar a la empresa ganadora la compra o alquiler de equipos e insumos para comenzar el trabajo.

La ley de OP dice en el Art 51:

*Previo dictamen del Consejo de Obras Públicas, cuando la indole de la obra a licitarse y razones de conveniencia a los intereses fiscales así lo justifiquen, la Secretaría de Estado de Hacienda, Finanzas, Obras y Servicios Públicos podrá autorizar el anticipo de fondos al contratista, lo que constará expresamente en los pliegos de bases y condiciones de la licitación. El otorgamiento del anticipo será concedido previa garantía a satisfacción de la Secretaría de Estado, la que en caso de opción deberá presentarse dentro de los quince (15) días posteriores al acto licitatorio.*

Estas garantías no están fácilmente al alcance de las empresas de baja escala, que por obvias razones son las que más lo necesitan, pero hay indicios de un intercambio de esta forma de “protección”, por las cuotas para el palacio. Otro testimonio, empleado de la misma empresa constructora que E. E. decía:

*.... “Otra forma de robar es con el adelanto de financiación que pusieron hace poco. Cuando te pagan el adelanto de financiación, estos tipos hacen figurar que adelanta \$300.000 pero a la empresa le llega \$200.000...”*

(Testimonio T. T. 03/04/2015)

Es desde luego esperable que el adelanto facilite el derecho ilegal de acceso a una obra, pero las diferencias entre lo formal y real no pueden ser tan altas, al punto de condicionar la ejecución en sí. Por esto, lo normal es que se le requieran a la empresa facturas o recibos

---

<sup>211</sup>Como comentamos en el capítulo siguiente, Posadas se erigió sobre un enorme lecho de basalto, que frecuentemente provoca grandes dificultades de excavación, y no son pocos los casos en que se requiere uso de explosivos.

más altos de lo real en cada fase de certificación, y de este modo es necesario blanquear a través de facturas el ingreso incrementado.

Aquí también encaja el concepto de *agente público/privado*, que implica formas de imbricación, colonización o intercambio “entre ambos lados del mostrador”. La relación estrecha entre un empresario y un funcionario de cierta jerarquía, puede incluir por supuesto participación oculta del segundo en el capital accionario de la firma, y en casos extremos –pero no singulares- la fusión en una misma persona.

*... “Por otra parte hay muchas empresas con testaferros, y funcionarios que se sientan de uno y del otro lado del mostrador. Tenés que ver las líneas medias en las instituciones a lo largo de los años y vas a ver que por más que cambien los gobiernos algunos nombres no cambian. [...] Sumado a la cantidad de gente que tienen empresas fantasmas, que venden facturas de materiales etc. Un montón de papeles necesarios para justificar la existencia de una empresa, o tener la aprobación del registro de empresas constructoras para estar autorizados a aumentar la capacidad (el monto de contratación)...”*

(Testimonio T.T. 03/04/2015)

El informe citado del periodista Fernando Oz se concentra en la figura del ingeniero José O. Rodríguez (apodado como “el negro”), sobre quien nos detuvimos parcialmente al analizar actores del sistema, que sería un homólogo del también citado ing. Ros en el IPRODHA. Pero tanto sobre este “hombre fuerte de Arquitectura” como sobre el más fuerte aún de vivienda, no se tiene constancia de participación individual concreta en firma alguna. Hasta donde llegó nuestra exploración hay algunos indicios de colonización a través del sobresueldo a empleados públicos mal pagos, o de ex técnicos de las firmas ubicados en lugares clave como la inspección, y algunos testimonios off de record confirman la impresión muy instalada en la opinión pública en cuanto al mecanismo que coronó varios procesos judiciales a nivel nacional: recaudación distribuida entre aportes de campaña y beneficio personal de funcionarios<sup>212</sup>.

Esto se combina con la proliferación de empresas “facturero” o “sello”, integradas por empleados que “proveen” productos y servicios de todo tipo, especialmente en el caso de viviendas –pintura, cerramientos, herrajes, etc.- Tal como dice el testimonio muchas facilitan las indispensables facturas o facilitan los largos trámites a cambio de pequeños contratos de provisión.

De este modo, pude pensarse en una red de empresas que subcontratan empresas reales y fantasmas, entrelazada a su vez con funcionarios (de aquí el “*ellos se juntan con los*”).

---

<sup>212</sup> En Misiones tiene escasa vigencia la declaración de bienes para funcionarios, y no se verifican procesos por enriquecimiento ilícito. Algo similar ocurre con los aportes de campaña.

*funcionarios...*”), con relaciones en las que lo privado y lo público aparecen diferenciados pero –aunque es bien complicado de probar- los testimonios indican en varios casos como entrelazadas en distintas variantes de colusión. En definitiva, estaríamos ante un gran acuerdo, un consenso generalizado, que la gran mayoría de los actores internos como “prácticas institucionalizadas”.

En una mega obra de arquitectura pública, como la *Cruz de Santa Ana*, puede segmentarse el proyecto en tramos al alcance de las distintas cámaras, pero cuando se asigna un contrato de envergadura a una firma, se asume que ésta subcontrate otras pequeñas y medianas para la consecución del proyecto. De este modo, la firma líder afronta la complejidad del proceso licitatorio, la certificación que la empresa debe cumplir o conseguir, en suma la gran cantidad de documentos que completar.

Pero el entramado no termina aquí, porque pese a que las grandes empresas misioneras realizaron avances concretos –incluso en casos como Enríquez compitiendo con las nacionales, convertida a su vez en grupo-, esto no implica que puedan apartarse del rubro “de batalla”, las viviendas: el IPRODHA, sigue siendo el 30% del mercado de la mayor empresa local, y pese a admitir la plena vigencia de “peajes” muy altos, y las dificultades por demoras en los certificados y contingencias como fallas o reclamos (que atribuye en general a las empresas chicas), esta porción parece irrenunciable para la estrategia de la firma. Esto hace que las medianas y pequeñas tengan que contar con lotes menores o subcontratar con las grandes también en este segmento (lo que es menos frecuente).

En septiembre de 2011 representantes de la CAC Misiones se reunieron con el intendente de aquellos años, Orlando Franco, la crónica periodística decía lo siguiente:

*... “Al comienzo de la charla los representantes de la Cámara manifestaron su agradecimiento por el acompañamiento permanente de la gestión y luego plantearon al jefe comunal la posibilidad de trabajar aún más en forma coordinada estableciendo prioridades para ambas partes. **La participación de las empresas constructoras en el Parque Industrial fue uno de los pedidos como también el acceso a mayor información sobre los procesos administrativos municipales...**”*

(MisionesOnline.net. 3 de Septiembre de 2011)

El pedido público para participar de un proyecto político es bastante común en el rubro, y tiende a demostrar que aún los pesos pesados del sector no gravitan sensiblemente en la agenda. Decimos pesos pesados, porque aquí éste es justamente el dato llamativo: los empresarios presentes fueron Eduardo Enrique Genessini, Juan Dilger, Luis Giovinazzo, Roberto Dei Castelli, Ricardo Enriquez y Oscar Marelli. Todos y cada uno son referentes

de la parte superior de la pirámide, y teniendo en cuenta que el P. Industrial era un loteo que en principio involucró un camino de acceso y estructuras básicas, es decir un volumen no despreciable pero tampoco enorme, hay que pensar en la necesidad imperiosa de cubrir todos los renglones y espacios de infraestructura posibles. Estas obras en las que la competencia de empresas “foráneas” no es fuerte, puede abrir una repartición hacia abajo, con lo cual la parte más fuerte del sector funciona como ariete para otras cámaras que en muchos casos no tendrían predicamento.

La firma de la que nos habla el testimonio es pequeña, formada por un arquitecto con experiencia trabajando para otras constructoras, pero con poca trayectoria propia. Como salida “consiguieron” un certificado que les autorizaba concursar a nivel nacional: debían tener obras en por lo menos tres provincias, algo de lo que carecían, por lo que simplemente “compraron” la certificación.

La competencia fuera de campo misionero tampoco está exenta de aduanas:

*... “Cuando las empresas chaqueñas se enteraron que compramos el pliego, muchas que competían por ganar esa licitación en la UNNE le llamaron al dueño para que no se presente a cambio de un poco de plata, el 1% aproximadamente. Esa es una forma de evitar la competencia. Se le promete al empresario pagarle los gastos que tuvieron, más algún monto....”*

(Entrevista a T. T., 03/04/15)

Esta oferta del 1% para perder una licitación puede resultar un ingreso marginal para algunas empresas, pero recíprocamente se suma a la larga cadena de “aranceles” no formales que necesariamente conllevan el sobreprecio, y cualquier movimiento puede llevar a la quiebra. Los chaqueños fueron un ejemplo:

*... “Si bien ganaron la licitación, las cosas no terminaron bien, la obra se paró por un motivo que no nos terminó de explicar, y les rescindieron el contrato. Con esa empresa intentaron avanzar en la provincia, ganaron algunas viviendas en Wanda, pero por problemas con la AFIP la empresa se fundió [...] Tenés 10 años para evadir impuestos, pero después de eso te cae una revisión integral (con la AFIP, Rentas, la UOCRA, el IERIC, etc.) y no podes zafar, porque no podes negociar con todos a la vez. Si vienen por separado es más fácil...”*

(cf. T. T.)

La inclusión en el campo impide claramente la muy extendida salida de las pymes en cuanto a la evasión de impuestos, porque el requisito *sine qua non* es blanquear todos y cada uno de los movimientos, incluso el personal contratado. Este elemento positivo separa completamente las empresas que tienen contrato de OP respecto de las clásicas pequeñas y medianas constructoras que trabajan con el mercado privado, que reproducen los márgenes de informalidad impositiva pese a la presión de actores como el sindicato. La Unión Obrera de la Construcción (UOCRA) es el sindicato único muy consolidado

del sector<sup>213</sup>, que encontró en el campo de la OP de algún modo la contracara de un proceso de trabajo muy marcado por el tradicional recurso empresario de bajar costos a través del trabajo en negro, en este caso asociado al reclutamiento de inmigrantes.

### **IX. 3.2 El consenso rompe la barrera capital-trabajo: notas sobre la intervención gremial**

La intervención en el campo de este protagonista no fue parte de nuestro objeto de estudio (por habernos concentrado en el sector como un todo, y especialmente en la relación empresa-estado), aunque por supuesto se justifica una profundización en etapas posteriores de investigación. Entrevistamos al referente local, que dirige el gremio desde 1986: Héctor Vallejo subraya precisamente la contribución de la UOCRA en pos de la formalización y profesionalización –de la que hay muchas muestras concretas-.

Por otro lado, destaca la expansión de la OP como motor de una empleabilidad nunca vista, aunque asume que se experimentaron oscilaciones importantes en el período. Como recurso anticíclico se constituye por convenio un fondo de desempleo –al que aporta en parte el trabajador y en parte la patronal-, que permite que sostener ingresos por varios meses (esto varía obviamente según el tiempo de acumulación del fondo). Los salarios de los trabajadores de la construcción no subieron tanto como podría esperarse en un proceso de expansión geométrica de la actividad: el escalafón de 1975: medio oficial-oficial en todos los oficios (albañil, carpintero, mecánico, armador, canchero, maquinista), fue según Vallejo sustituido parcialmente por una nueva escala, que como ocurre con prácticamente todos los gremios tiene una única matriz nacional. Los valores salariales están no obstante diferenciados por zonas, y Misiones integra la “A”, junto con todo el norte, Cuyo, Litoral y CABA. En promedio la quincena del obrero constructor (como se lo llama) no superaba en 2006-7 el valor de los 5 metros cuadrados (6.000 a 8.000 pesos).

Aunque insistimos en la necesidad de puntualización futura, todo indica que la acción gremial se concentró mucho más en el blanqueo, la profesionalización y las condiciones de seguridad, que en el nivel salarial. La especialización no es para nada ajena en un

---

<sup>213</sup> En sus orígenes, la construcción estaba integrada por una variedad de sociedades de oficio gestadas y controladas por el anarquismo. El Partido Comunista, de enorme gravitación desde los años 20's, llevó adelante una sostenida militancia para lograr organizaciones centralizadas bien estructuradas, lo que consiguió –al igual que en sectores como los frigoríficos o la metalurgia-. En 1935 lideró la huelga más importante hasta entonces: 100 días con la construcción parada. El avance del peronismo a partir de 1943 desplazó estas conducciones.

ámbito que tradicionalmente tuvo baja innovación, pero donde aparecieron cambios significativos en los últimos 20 años. La citada empresa *Ing. Mercado* participó –luego de una licitación en capital- durante 6 años en la erección de viviendas para la *Corporación Sur*, donde se utilizó un novedoso sistema de matrices plásticas de gran tamaño para moldear hormigón: esto obligó a una importante iniciativa de capacitación, que según el testimonio fue muy bien receptionada por los trabajadores paraguayos –que desde hace décadas integran el sector en el área metropolitana y otros centros urbanos-. El contrato público obliga en general al blanqueo, pero muchos de estos inmigrantes –de países vecinos e internos- padecen la informalidad –por lo menos parcial-.

Algunos empresarios consultados coinciden en la existencia de cuotas no formales que los dirigentes gremiales pasan a cobrar mensualmente, en época de “vacas gordas”. Vallejo desde luego desmintió estos mecanismos, y en todo momento tomó distancia de los escándalos de corrupción que involucraron especialmente al referente de la Provincia de Bs As, Juan Pablo “el Pata” Medina. Las acusaciones en este caso no se concentran en la participación en cohechos en OP, sino en la extorsión sobre emprendimientos privados, como la construcción del Estadio de Estudiantes de La Plata. Esta presión para obligar p. ej. a desarrolladores inmobiliarios a contratar determinada cantidad de obreros para que el sindicato no bloquee la obra, no parece estar presente localmente, aunque una exploración más profunda y detenida sobre la UOCRA podría detectarlo. En concreto esta presión existe desde el estado-gobierno provincial, que pone la condición de una cantidad mínima de operarios.

De este modo, mientras se obtiene el importante rédito de la empleabilidad, el mecanismo de demandar contribuciones extraordinarias –y bajo cuerda- a beneficiarios de la OP puede comprobarse: los líderes sindicales consolidados, llamados “burócratas” por la militancia de izquierda, desarrollaron un fuerte instinto para no perder la imagen de custodios del empleo<sup>214</sup> y las condiciones, aunque paralelamente generen mecanismos de acumulación privilegiada. En este sentido, trabajos muy recientes<sup>215</sup>, como la ponencia

---

<sup>214</sup> Fuimos testigos presenciales de un acto en la sede de la UOCRA de La Plata a comienzos de la gestión de Macri/ Vidal, en el que ante la euforia de una multitud de afiliados que cortaban la Av. 44 el Pata subrayó reiteradamente su gestión para evitar despidos en obras suspendidas por los expedientes judiciales y la revisión general de las obras. En este sentido, el paper

<sup>215</sup> Como comentamos en la Introducción, hay alguna bibliografía de interés sobre los trabajadores de la construcción. El énfasis parece estar en los estudios estadísticos de desempleo y subempleo y la presencia de inmigrantes de países limítrofes. M. Panaia tiene un libro específico, dedicado al lapso 1940-1970, y un artículo en las V Jornadas de Estudios Soc. del Trabajo (ASET), llamado “Crisis fiscal y mercado de trabajo en el nordeste Argentino (2001). Aquí se analiza la crisis a partir de datos de empleo, pero la faz fiscal remite exclusivamente a la relación coparticipación-empleo público, sin mención alguna a la OP

de R. Farace “*Para una historia reciente de la UOCRA, La Plata*” (2015), en las VII Jornadas de Historia Reciente FAHCE/ UNLP) desmiente la idea de burocracia sindical y asume como lucha de clases la lucha de campos de las cúpulas por su propio espacio.

El procesamiento a Medina y la destrucción de su imagen respondería así a la necesidad empresarial de mitigar la presión contra la explotación laboral. Más allá del grado de certeza de la conspiración patronal –siempre difícil de comprobar–, la indiscutible popularidad de Medina y otros líderes de la UOCRA es inseparable de la lucha por los derechos laborales, y algunos logros concretos. El sistema de OP motorizó una ampliación del universo de trabajadores blanqueados inédita, lo que explica la presencia definida de “los cascos amarillos” en los actos institucionales y políticos del gobierno provincial y la renovación.

Como consagración simbólica de esta alianza, cuando se inauguró el edificio de Construir Salud, la obra social de la UOCRA, en Posadas. La revista para-oficialista Constructor Urbano lo resume así:

... “*Junto a los invitados se encontraba el gobernador de la Provincia, Maurice Closs, quien aseguró que “esto es un ejemplo de la administración de los recursos sindicales que aportan los afiliados y que hoy están a la vista este medio de salud”. En el acto hizo entrega de la Resolución 4707/ que establece la creación del Centro de Formación Profesional 17, que funcionará en las instalaciones de UOCRA a partir de 2013, que crea cursos para cuatro oficios, plomería, albañilería, instalaciones eléctricas domiciliarias, instalaciones de gas para capacitar a los trabajadores del sector. Aseguró que el Estado provincial se hará cargo de los costos que implica los salarios de la parte administrativa, directivos y docentes que formarán a los trabajadores. Finalmente (Vallejo) agradeció la presencia de quienes estuvieron invitados a la Inauguración del edificio de Construir Salud. **El titular de este sindicato a nivel nacional, Gerardo Martínez, coincidió con el Gobernador Provincial, Maurice Closs que detrás de cada obra pública existe un profundo sentido de justicia social. Señaló que “la creación del Centro de Formación Profesional para los trabajadores tiene que ver con esto, la capacitación, y el nuevo espacio de salud para la atención médica”. Explicó que la construcción es la única industria en que todavía se necesita la mano del obrero para construir, “aunque existan los mejores proyectos, los recursos y las más grandes obras, estas no se pueden realizar sin el trabajo del obrero, quien con sus manos coloca ladrillo sobre ladrillos en una obra...”***”.

Fuera de que el subsidio al centro de formación es un ejemplo más de una larga vista de aporte estatal a núcleos privados cuya capacidad financiera podría por lo menos evaluarse, el titular de UOCRA nacional, Gerardo Martínez<sup>216</sup> tuvo un acto fallido al asociar un edificio por definición privado a la OP (... “detrás de toda OP). Pero hay una nota no menos llamativa en el discurso de Closs, cuando señalaba a la construcción como la única

---

<sup>216</sup> Martínez es otro caso notorio de la continuidad de los dirigentes de los grandes gremios, pero en su caso hay notas particulares, porque como comenta M. Svampa (2012) estuvo en el Grupo Lealtad, dirigido a apoyar a Menem en su reelección, y luego se hizo conspicuo kirchnerista. Sus discursos denotan muy claramente el acercamiento a la lógica corporativa de la CAMARCO.

industria que requiere mano de obra. Esta expresión es especialmente llamativa, teniendo especialmente en cuenta la formación diferencial del ex gobernador en gestión, y aunque se piense en la asociación con la tarea manual y haya avanzado notablemente la automatización<sup>217</sup>, hay muchos renglones –especialmente en Misiones, con mano de obra en sentido clásico. Por otro lado en la misma construcción aparecieron innovaciones como máquinas de revoque, que con mangas a presión reemplazan con mucha eficiencia la clásica cuchara.

### IX. 3 Un habitus politizado

Analizadas las aristas del campo de la OP y las reglas de juego, vale preguntarnos ahora por el “sentido práctico” de sus jugadores. Podemos afirmar que existe una especie de “fuerza de gravedad” de la que forman parte las mismas prácticas poco confesables que abarca por gusto u obligación a la gran mayoría de los actores. Algunos poseen la disposición y los capitales necesarios para ser “competentes” en un juego como éste, y otros no tanto. El concepto de *habitus* que propone Bourdieu es bastante complejo, pero una de las definiciones resulta muy aplicable:

*.... “Los condicionamientos asociados a una clase particular de condiciones de existencia producen habitus, sistema de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y de representaciones que pueden ser objetivamente adaptadas a su meta sin suponer el propósito consciente de ciertos fines ni el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos. Objetivamente “reguladas” y “regulares” sin para nada el producto de la obediencia a determinadas reglas, y, por todo ello, colectivamente orquestadas sin ser el producto de la acción organizadora de un director de orquesta...”*

(Bourdieu, El Sentido Práctico, 2007: pág. 86)

Como disposiciones duraderas y transferibles, los empresarios de la construcción encarnan una “lógica” propia del campo en el que están inmersos generada a partir de los años de experiencia, que es factible de ser transferida a sus sucesores con mayor o menor éxito. Está “lógica” propia no necesariamente es lógica en el sentido estricto del término, sino que es en realidad producto de una adaptación a las reglas de juego, que convierte a las prácticas empresariales en prácticas “razonables” a su contexto, y que nada tienen que ver con una racionalidad universal (al modo de la teoría de la acción racional).

---

<sup>217</sup> En el ámbito foresto industrial papelerero –de alta concentración de capital- se verificó un avance preocupante de la automatización expulsora de mano de obra, por ejemplo en las cosechadoras de pino, que reemplazan con brazos robotizados 9 o 10 motosierristas.

Esto tiene relación directa con la idea bourdieana de *illusio*, que refiere al sentido vital que los actores le dan al juego, no ya la imposibilidad de apartarse sino la necesidad de jugar. Es la disposición a dar “la vida” por el juego, en cuanto a la supervivencia y proyección de una colectividad organizada que es una empresa. El sustento de muchas familias y el mismo peso de una historia justifica apostar, continuar jugando, invertir sus capitales y entre otras cosas aceptar contratos de palabra.

Esta entrega es generadora de prácticas y de representaciones que los jugadores recrean constantemente, en particular sobre la obra pública y su dinámica. Si bien cada uno de los actores actúa en función de una estructura previa a su existencia, la estructura interna del campo, también posee capacidad de agencia, de generación de nuevas prácticas que pueden, eventualmente, ir variando las propias reglas que se hicieron carne en sus prácticas, y en definitiva, cambiar la estructura que lo precedió. Son en ese sentido “*estructuras estructuradas predisuestas a funcionar como estructuras estructurantes*”.

Marita Enriquez trazó a su modo un cuadro histórico que merece detención. Plantea que la licitación pública experimentó tres grandes fases evolutivas: a) la transparencia inicial, que operó en la etapa inicial de la provincialización; b) luego la competencia desleal o desequilibrada de las grandes firmas nacionales, que fue concomitante con importantes proyectos movilizados a partir del Proceso por el estado central; c) finalmente la “misionerización”, que fue paralela a una politización que considera muy negativa, en la medida en que fue acompañada por una potenciación de la *coima* (usó explícitamente esta palabra por primera vez). Planteamos una pregunta central, que asociamos a un dilema: *¿por qué no existió ni existe un acuerdo corporativo contra “el peaje” para acceder a los contratos?...* Asume la importancia de una movida general en este sentido, pero la considera infactible por la gran dificultad de alinear todas las partes, y asigna parte de la culpa a las empresas “advenedizas”, más asociadas desde la mirada de las tradicionales a la politización.

Si bien las firmas más ligadas al espectro político pueden señalarse como más “activas” o alimentadoras del sistema, muchas de las consolidadas se adaptaron sin atisbo de reclamo o reparo alguno. Sólo que en el caso de empresas líderes, la posibilidad de inserción en “mercados” –más bien campos- ajenos a la provincia implica sin duda una alternativa.

### IX. 3. 1 La adaptación por sobre la rebeldía y la evasión

Los empresarios incorporan ciertas regularidades del campo y las hacen parte de sus estrategias, de su práctica. Se observa así la negativa generalizada a presentar pedidos de impugnación o denuncias, los contratos verbales, y por supuesto la naturalización de los “peajes”, el sobreprecio, etc. Estas reglas pueden ser utilizadas a favor de los agentes mejor posicionados dentro del campo, o en contra de los “insubordinados”.

En la nota citada sobre la deuda que presuntamente dejó el ex gobernador Closs a los constructores en 2015 (p.188), hay un subtítulo: *“acreedores recorriendo despachos y llamando a sus contactos dentro de la administración pública para ver que alguien le saque el pago”*. Eso es en efecto un acto de inversión del capital social acumulado. Con mucha frecuencia pasa que hay que mover las redes para “sacar los pagos” de los certificados de obra. Pero esta inversión no se da solo en una dirección (agente privado hacia agente público) sino también al revés, en este caso, del gobernador hacia los empresarios. Continúa la nota: *¿Pero cómo te mandaste así? le preguntó un ministro a un constructor: “Y pasa que siempre hubo confianza y nos prometió el pago para fin de año”*.

Son estos factores meramente sociales los que posibilitan una dinámica fluida en el campo. Son las reglas no escritas las que muchas veces permiten saltar los “obstáculos” burocráticos que plantean los reglamentos escritos. Pero si hay algo que comparten estos dos tipos de disposiciones, es que en ambos casos la infracción es factible de sanción. El sólo hecho de exponer estas reglas no escritas va en contra de la dinámica del campo, se habrá notado el cuidado que tuvieron los empresarios por no ser nombrados en la nota periodística. Dice uno de ellos: *“Yo espero que en algún momento me terminen de pagar la deuda. Si yo salgo ahora en el diario reclamando, imagínate, no me pagan nunca más”*.

Y estas sanciones pueden ser aún más duras, pueden significar la expulsión del campo. Es lo que aparentemente le pasó al empresario innovador que presentábamos páginas atrás. Su propuesta, por más económica y ventajosa que significaba, no prosperó por no adaptarse a las reglas de juego.

Son estas las sanciones más graves, y nadie quiere relacionarse con el sancionado, por lo que no solamente pierden capital económico, sino también capital social y simbólico dentro del juego interno del campo. Y así llegamos a un punto crucial, los agentes

privados deben saber manejar con suficiente cintura las reglas de campo para no obviarlas ni transgredirlas, y eso implica soportar los tiempos de la política, y de la burocracia.

Existen innumerables impugnaciones a nivel nacional, pero en la provincia de Misiones no hemos encontrado ningún caso sobresaliente. Los pedidos de impugnación de las licitaciones faltan a la regla no escrita, y significan además un importante gasto económico. En la Argentina afrontar un litigio legal con el Estado, o con un privado, requiere de un tiempo y de una financiación importante, la mayoría de los empresarios optan por no acudir a la justicia cuando se ven afectados. Los reclamos se realizan más bien “tras bambalinas”, es decir en los pasillos de las dependencias públicas, con llamados telefónicos, pedidos a los representantes de las cámaras, etc. Los actores entienden que las faltas muchas veces no son ilegales, sino más bien son faltas sociales que dañan la reciprocidad del campo (no respetar los turnos para ganar las licitaciones, o el tamaño de las obras ganadas, excederse en el tiempo de pago de los certificados, etc.).

Comentamos en este sentido el caso de J. Danchuk (de Concret S.R.L.), que fue expulsado por reclamar una deuda. Obviamente, rechazar los “retornos” “aportes” o “peajes” para acceder o sostener contratos es en este escenario imposible:

Claramente la superación de la crisis para el sector de la construcción misionero estuvo ligada fuertemente a la obra pública, pero especialmente al acceso que tuvieron a las licitaciones provinciales gracias a la política del gobierno de proteger a las empresas locales de las “foráneas”. Ya hemos hablado de las estrategias utilizadas, básicamente la fragmentación de las licitaciones para volverlas alcanzables a las condiciones financieras, técnicas y logísticas de las constructoras misioneras.

El fuerte lazo generado entre el empresariado local y el poder político provincial (dominado por la Renovación desde el año 2003 hasta hoy) que veremos incluso reflejado en las declaraciones de apoyo, tiene como contracara la necesidad de “caja” para las campañas. El “retorno”<sup>218</sup>, se establece en porcentajes –variables según momentos y ámbitos- cuya magnitud se asume a regañadientes por los empresarios. Admiten siempre la existencia de estos pagos, pero son renuentes a objetivarlos. Son justamente las empresas más antiguas, las que pueden reconocer que este mecanismo no está vigente desde siempre (de aquí la periodización que ensayara Marita Enriquez). Pero es un poco más ambigua la respuesta cuando se interroga sobre cuando comenzó...

---

<sup>218</sup> Z.Z. distingue el retorno de la “coima”, precisamente por el sentido lato de la p (expresión que de la devolución del “favor” de otorgamiento de contratos, distinto del requisito ilegal para ingresar (Testimonio J L Lárzábal, 18 de julio de 2018)

Aníbal Velázquez, ex titular de DPV en el gobierno de Puerta, -cuyo relato citamos detenidamente en torno al muy clave Primer Tramo de la Costanera-, desmiente totalmente que hubiera un porcentaje por peaje-cuota de acceso. Plantea en cambio un pedido de contribución voluntaria “para campañas”, que generaba el riesgo de incumplimiento empresario<sup>219</sup>.

Otros testimoniantes como J. Danchuk o Z.Z., coinciden en que en la época de Puerta el porcentaje era de sólo 3 o 4% (cuando el mínimo en la etapa reciente es de 10%, y hay muchos casos de 15%, incluso 20%). El último –quien fue titular del IPRODHA en el gobierno de Humada (1987-1991) comentó que el mismo comitente provincial realizaba una cotización propia -como una especie oferente virtual-, lo que permitía no sólo cotejar los precios con las ofertas privadas, sino prevenir a las empresas para no disparar valores. Surge aquí una pregunta-problema muy trascendente para la historia económica: si el mecanismo de retornos elevados no existía, o era muy tímido, *¿por qué se disparó?...* en otros términos *¿qué factores políticos o económicos hicieron que se instalara esta relación aguda entre falsa licitación- contribuciones estipuladas de acceso a los contratos- contribuciones menores derivadas (para inspectores<sup>220</sup> u otros agentes) – y finalmente sobreprecios?..*

La respuesta está muy lejos de ser directa o sencilla, y como adelantamos en la Introducción no pensamos en cerrarla luego de una exploración muy larga pero llena de respuestas vagas. Descartados los ingredientes morales, que son ajenos a nuestra visión teórica –aunque no por eso los consideramos nulos ab-initio-, creemos que la explicación gira en torno a la extensión de la hegemonía renovadora y el costo desbocado de las campañas (Jaume, 2017). Volveremos sobre este punto central en las conclusiones, pero un elemento que abona esta veta es la ruptura explícita de algunos empresarios con un mecanismo que consideraron armado o acentuado por la renovación.

*... “hubo gente que un día se cansó y decidió no pagar más coimas, y les fue bastante mal. Está Alvarenga el del Julio Cesar, que decidió no pagar más y se hizo el edificio pero se calló la boca, porque todos presionan con eso. Después está Olmo Herrera, un tipo que patentó una forma de mezclar cemento con cáscaras de arroz, que era bastante capaz pero al no querer pagar le*

---

<sup>219</sup> Velázquez alternó este cargo jerárquico con la secretaria del gremio docente de la UNaM, y cargos en la CD del Club Tokio. Cuenta como anécdota ilustrativa que en este rol adjudicó a Giovinazzo S.A., un contrato de \$20.000.000, del que se esperaba un aporte de cientos de miles, que redundó sólo en 10,000 pesos.

<sup>220</sup> P.P. relató que en cierta obra en la zona de San Pedro (centro norte), un inspector del IPRODHA reclamó que todos los tanques de agua del barrio en construcción fueran para él, lo que implicó aceptar su provisión (a cambio obviamente de la certificación). Para esto, este funcionario –como muchos del instituto- tenía su facturero dispuesto.

*cerraron las puertas en todos lados. Ni siquiera le dejaban vender su producto a las demás empresas, porque si te metías con el tipo después el quilombo te iba a parar a vos....”*

(Testimonio T. T., 03/04/15)

El ing. Alvarenga nos dio también una entrevista breve<sup>221</sup>, donde aseguró que se apartó por “*asco por la contaminación del sistema por los renovadores*”, y más allá de que tuvo conocida participación en el radicalismo, la expresión rupturista es atendible: de hecho muchos correligionarios de Alvarenga (aún fuera del armado renovador) optaron por la continuidad de negocios antes que los principios. La bajada de persiana incluyó en este caso parar muchos años una planta de premoldeados de 1200 mts cuadrados “*antes que darle plata a Rovira*”..., lo que implica una privación importante de renta.

Sin embargo, prefirió no denunciar, no sólo por el escepticismo sobre la efectividad de la justicia, sino por la necesidad de preservar su nace insignia: el *Hotel Julio César*. Puede observarse así que aún los pocos casos autoexpulsados evitan atacar el campo. Surge aquí una última pregunta respecto a las estrategias para adaptarse al campo de la obra pública: *¿se puede escapar al juego?.. Es otros términos, ¿existen formas de evitar parcialmente las reglas implícitas, de no pagar en tantas ventanillas aunque no pueda pensarse en “competir libremente”?*. Otro testigo da una pista:

*... “[El dueño de la empresa] no se quería meter en la Dirección de Arquitectura porque ahí la coima es muy alta, llega hasta el 20%. Sin embargo, en los otros lugares esta entre el 10% y el 11%. De esa plata una parte va para la corona, otra se quedan ellos y después no sabes bien. La forma de evitar la corrupción, o las coimas, es trabajar con los entes descentralizados como la UNaM o la UNNE. Con nuestra constructora [una firma bastante pequeña] llegamos a ganar una licitación en la provincia de Corrientes, en la UNNE....”*

(cf. T. T.)

La Dirección General de Arquitectura es una institución muy importante en cuanto a la cuota de obra pública que tiene a su cargo. Para tener una idea, esto publicaba la revista *Constructor Urbano* sobre la misma:

*...“En ocho años (desde el 2003) a la fecha, la Dirección General de Arquitectura de Misiones, duplicó las obras públicas en la Provincia, en relación a las realizadas durante 54 años, desde su creación en 1957. Se pone en valor y se recupera la Institución y su capacidad humana y profesional al servicio de la comunidad.” [...] En la actualidad empresarios y profesionales no se verán afectados por posibles inestabilidades del mercado, ya que la Provincia cuenta con recursos propios de Rentas Generales, inyectados a las obras y proyectos.” Para tener una idea del impulso que se le da a la obra pública el presupuesto 2012 para Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos de la Provincia representa un incremento del 29,74% respecto del año en curso. A la Dirección de Arquitectura le corresponderá cerca*

---

<sup>221</sup> Acordamos una segunda etapa más larga, pero el ing. Alvarenga enfermó gravemente y falleció en el 2016.

*de 340 millones de pesos. Esta asignación representa un aumento para el organismo de 20,24% respecto del 2011..."*

(Revista *Constructor Urbano*, 2011: p.8)

El hecho de que el sector de la construcción ligado a la OP pueda categorizarse como un espacio de acumulación de privilegio, no implica que no existan riesgos. De hecho puede ubicarse en términos shumpeterianos más cerca del rentismo que de la innovación. Nos atrevimos sin embargo a un concepto específico, algo así como una adaptación local de la teoría, al hablar de “*rentismo políticamente arriesgado*”. Para ingresar y progresar en el juego es necesario contar con una “cintura empresarial” algo diferenciada de la que enseña el management (en general muy inspirado en los modelos norteamericanos). Acomodarse, sacar el mayor rédito posible, y sobre todo asegurar el sostenimiento de un ritmo de ingresos –que es sinónimo de la continuidad de contratos-, implica reconocer las jefaturas formales/ circunstanciales diferenciándolas de los liderazgos proyectados/ reales, y los momentos de crisis.

Desde su creación, el Frente Renovador viene sosteniendo un margen electoral muy sólido, que llegó al control de todos y cada uno de los municipios, y más de los dos tercios de la legislatura. En este párrafo entonces veremos cuáles son algunas de las estratégicas que los empresarios adoptan para sobrevivir a los “vientos electorales” y principalmente, a la falta de pago de los certificados de obra:

*... “Lo importante para que una empresa de estas sobreviva es que los dueños prevean los momentos malos. Muchas veces el pago de los certificados se detiene, y ahí es cuando se empiezan a ver las diferencias entre las empresas. Las grandes pueden aguantarse meses sin recibir plata del estado, las empresas chicas no. Cuando no hay plata se para la obra, pero nunca se saca toda la gente de ahí. Se hacen algunas cosas muy pequeñas para que parezca que la obra no está parada.*

*Los años electorales son los más complicados, **porque siempre se mete la mano en la obra pública para financiar la campaña, y ahí se retrasan los certificados.** Este año va a pasar eso. A las empresas chicas les liquida, porque no tienen espalda para bancarse solos....”*

(cf. T. T.)

Muchas de estas prácticas desde afuera pueden ser vistas como poco “racionales”, por ejemplo realizar obras sin certeza de cobro o presentarse a una licitación sabiendo de antemano que se va a perder. En palabras de Bourdieu:

*...“La práctica tiene una lógica que no es la de la lógica y, por consiguiente, aplicar a las lógicas prácticas la lógica lógica es exponerse a destruir, a través del instrumento empleado para describirla, la lógica que se pretende describir.” (Bourdieu, 1997, pág. 147)*

Afrontar la falta de pago de los certificados es el mayor desafío para las pymes, sobre todo las pequeñas. No cuentan con la solvencia suficiente para pagar sueldos y seguir con

la obra cuando pasan meses sin recibir pagos desde el Estado. Inevitablemente esto nos lleva a pensar en los efectos de concentración que pueden generar la falta de pago, las más grandes sobreviven las otras desaparecen, sus maquinarias son compradas, etc.

Estamos ante una contradicción. Al principio hablábamos de un espacio protegido por la política provincial, las empresas locales pudieron crecer a partir del nuevo milenio gracias a la fragmentación de las licitaciones. Pero también hemos visto que eso genera una “sujeción” política, que en los momentos de crisis (reiteramos, política y económica) pueden generar grandes inconvenientes, como en el caso de los reclamos empresariales a la gestión de Closs.

Esto nos habla de un delicado “ecosistema” que desarrolla un gran crecimiento en los buenos momentos, y es a la vez muy susceptible a los cambios. También con los datos cualitativos podemos observar el carácter “pro cíclico” de la construcción, algo que ya anticipábamos en los gráficos de la primera parte de este trabajo (Gráficos 9 y 10)

Es difícil determinar los márgenes de ganancias en un contexto donde la política, y los “permisos” informales salen bastante caros. Cuando se interroga a los empresarios sobre este punto crucial inevitablemente se abre un “depende...”, que no puede atribuirse completamente a la clásica renuencia a asumir rentabilidad. La mecánica en este sentido tiene un punto de contacto con la del comercio en etapas de mucha inflación, desde que la reposición de mercadería puede reducir mucho los márgenes, y en la otra columna de la contabilidad no siempre se puede remarcar. De este modo hay oscilaciones muy fuertes de la rentabilidad.

En este caso la posibilidad de reponer los materiales es prácticamente idéntica a la del comercio, y la posibilidad de acopiar implica costos financieros, potenciados por el riesgo de que una suspensión o postergación, que nunca está ausente. Por otro lado “remarcar” en este caso para por conseguir los ajustes –que como vimos la ley contempla- pero que siempre requieren la voluntad del funcionario que autoriza. Puede decirse que los empresarios constructores son administradores globales de una cadena productiva que tiene la particularidad de demandar retornos en muchos de sus pasos, y como el resultado final: el precio de la obra sobrecargado, lo cobra la empresa en la última certificación, descontados los últimos aportes suele existir un saldo que no sólo incluye márgenes comerciales-productivos sino saldos de los incrementos producidos por los mismos peajes.

Para afrontar los malos momentos, y por sobre todo, para sobrellevar los tiempos de la política electoral, los empresarios desarrollan estrategias, cada firma atendiendo a sus propias necesidades y medios. La clave está en el manejo de los tiempos: en los periodos de mayor “estancamiento” de las obras se apela en general a suspender personal (aprovechando el seguro comentado del trabajador), y si hay materiales acopiados utilizarlos en otra obra –si existe- para minimizar costo financiero. Luego se presiona al comitente al reinicio de la obra, alegando sobrecostos de reposición. Pero hay formas *non sanctas* de salvar márgenes de ganancias, que según testimonios se espera que tengan un piso del 20%:

*.... “De todas formas las ganancias están, los empresarios ganan plata bajando la calidad de las obras. Y para que todo el sistema funcione los organismos que controlan tienen que mirar para otro lado, porque saben que si les aprietan a los empresarios nadie gana, ni ellos tampoco. Entonces le autorizan todos los cambios que haga falta para que las empresas puedan ganar algo. Las casas no te revocan, no te ponen piso, y ese tipo de cosas que en la licitación no aparece generan un margen de ganancia.....”*

(Testimonio T. T.)

Obviamente estos recortes a veces groseros en la calidad de viviendas, tienen una contraparte singular, que es el mismo usuario que reclama. Pero tratándose de una protesta en la mayoría de los casos silenciosa e individual, el efecto es muy leve. Por otro lado sobrevive una carga cultural penosa, en el sentido de que la gente dice ... “*me dieron una vivienda...*”, cuando lo único que favorece al usuario es el crédito a tasa negativa<sup>222</sup>. Aunque la política de viviendas tuvo como vimos un apoyo tradicional en el concepto de “casas baratas”, las viviendas del IPRODHA no son menos costosas que lo que marca el mercado; antes al contrario, predomina un precio por metro cuadrado que supera en promedio un 40% los de una construcción privada individual. Esto puede sorprender, teniendo en cuenta que la escala industrial debe aumentar eficiencia y por otro lado la calidad general es bastante más baja (sanitarios, terminaciones, aberturas). Pero hay que recordar que la vivienda familiar de clase media se contrata con el primer escalón de la pirámide: la microempresa “con trompo y camioneta...”. Esto implica trabajo en negro, incluso en algunos materiales. Además están los costos de la urbanización (calles internas, cordones, drenajes, abastecimiento de agua, etc.), que son muy importantes.

La política de crédito barato no pudo escapar sin embargo a las fuertes oscilaciones macroeconómicas nacionales. En diciembre del 2008, con los ecos de la crisis financiera,

---

<sup>222</sup> Los créditos del IPRODHA son a muy largo plazo, 25 a 30 años, con una tasa baja. No obstante no son pocos los casos de mora, sobre todo por los bajos ingresos reinantes en la provincia.

que como vimos repercutió en el sector, el IPRODHA hizo una importante resolución, que en su parte medular de los considerandos dice:

*QUE, la posterior eliminación de la equivalencia peso-dólar derivó en un progresivo, aunque no siempre uniforme, aumento en los costos de bienes y servicios notoriamente apreciable en la industria de la construcción, meollo de la fase práctica de todo proyecto encarado por el Instituto;*

*QUE, a pesar de ello, y mediante importantes esfuerzos financieros, los valores finales históricos de las cuotas de amortización de las diversas Operatorias del IPRODHA se han mantenido prácticamente invariables, manteniendo a las finanzas familiares en materia de vivienda ajenas a los cambios del mundo económico que hubiesen representado mayores erogaciones al respecto;*

*QUE, asimismo, el Instituto subsidia tanto la totalidad de las inversiones correspondientes a obras de infraestructura, redes eléctricas, cloacales, viales y de suministro de agua potable como en forma parcial el capital correspondiente a vivienda y terreno en el cual esta se encuentra enclavada;*

*QUE, sin embargo, la magnitud que adquirió el incremento del costo de la construcción y la alta incidencia de los costos financieros en los últimos tiempos, ha tornado imposible el mantenimiento de la invariabilidad de la tasa de interés*

(Boletín Oficial, 20 de Enero de 2009 N° 12430 Pág.7)

El instituto dispuso entonces la suspensión de la invariabilidad de las tasas, eufemismo técnico que se tradujo en un sensible aumento. Puede reconocerse por otro lado en la resolución el balance de subsidios detrás de la vivienda de acceso popular, que resume de algún modo esta política central. El desfase entre costos y cuotas/ presupuesto, generó a su vez un deterioro en la calidad de las unidades, en general muy complejo de resolver para el usuario.

El arquitecto Torres que trabaja para la empresa citada arriba, puntualiza:

*.... “De 10 reclamos que se hacen con respecto a la entrega de viviendas del IProDHa, se atienden solamente 2. Los reclamos más gruesos se hacen por más de que no haya más garantía. La empresa se hace cargo de los gastos. Los plazos son importantes, porque cuanto más largo el plazo, más se obtiene si hubo una redeterminación de precios....”*

(Testimonio T. T., 03/04/15)

La parte más pesada de los costos en viviendas está en el tramo de terminación, que requiere una intensificación de la mano de obra. En promedio se requieren 3 a 4 operarios por vivienda, pero la carga de horas hombre sube mucho con la colocación de cerámicas, revoque fino, y terminaciones en general. Los reclamos multiplican el problema, porque deben atenderse puntualmente (deconstrucción mediante), y en algunos casos promueven un replanteo de zonas barriales p. ej. por la aparición de cursos de agua, mal tratamiento de suelos, etc. Bajar la calidad de los materiales, o incluso evitar partes esenciales como

revestimiento de pisos requiere alteraciones del contrato<sup>223</sup>. Aquí es donde cobra gran importancia la figura del inspector, que como vimos suele ser parte de la cadena de “prestaciones” informales.

Puede notarse en la última expresión del arquitecto, que el “negocio de los plazos” depende enteramente de la actualización de los valores. Esto introduce una problemática un tanto compleja y digna de análisis: la redeterminación de precios. Se trata de un mecanismo de actualización del monto a pagar por la obra, que entra en funcionamiento cuando los precios de los materiales tienen una variación considerable<sup>224</sup>, y obviamente se realiza a partir de un pedido de la empresa constructora, en teoría la mayor afectada por la inflación.

El arquitecto luego profundizaba en su afirmación: “*La redeterminaciones tienen sus porcentajes de diezmos.*” Es decir, que la redeterminación también puede ser utilizada como un mecanismo de generación de ganancias para ambas partes (agentes públicos y privados). La variación tiene ritmos muy disímiles y en algunos materiales hay impactos cíclicos o momentáneos muy significativos, pero esta misma complejidad –intensificada por la diferencias entre el precio por unidad y a granel dificulta aún más su fiscalización. De este modo, el problema los tiempos políticos se puede convertir en una oportunidad, dependiendo por supuesto de la habilidad de relación política. Desde luego que la óptica de los entrevistados varía según su posición en el campo, y su trayectoria. Esto nos vuelve la mirada sobre la pirámide empresarial, porque las firmas más fuertes, esto es no sólo con más capital económico sino político tienen más “aceitados” los mecanismos de influencia. La capacidad de negociar con proveedores comerciales<sup>225</sup> de materiales es obviamente mucho mayor, porque el acopio de gran escala para fijar precios abre la discusión financiera.

Los clásicos “corralones” de materiales no escaparon a la transformación explosiva del sector: sin que los negocios de este tipo dejaran de existir a nivel barrial, se produjo un proceso muy intenso de concentración, con la presencia de grupos con escala nacional o regional. El caso de *Bercomat* (de la flia Bercovich) tiene origen en Resistencia, pero en

---

<sup>223</sup> En la entrega de viviendas no es raro que los pisos se entreguen alisados, esto es sin cerámicos, los revoques precarios, o el trabajo de fontanería con problemas de pérdidas por la calidad de materiales o armado. En los trabajos viales se obtiene mayor ganancia reduciendo el grosor del asfalto, que por más de tratarse de centímetros en la sumatoria de kilómetros de ruta hace una diferencia considerable.

<sup>224</sup> A partir del año 2016 el gobierno nacional cambió el régimen de redeterminación de precios.

<sup>225</sup> Un gerente de *Familia Bercomat, R. V.*, nos comentó en una charla informal que este grupo llegó a tener en depósito 300.000 mts<sup>2</sup> de cerámica, lo que implica revestimiento para cerca de 5000 viviendas.

la actualidad abarca varias provincias del norte. Como comentamos en la demografía, hay otros proveedores de gran escala que tienen a su vez una empresa constructora (tal el caso de El Nochero SA, de J. Sebo)

El habitus incluye en ocasiones las declaraciones de elogio y/o agradecimiento al gobierno provincial. La renovación tuvo sin duda un éxito político notable, al conseguir que muchos empresarios –en diversos sectores-, prestaran testimonio de gratitud por “el apoyo” o “la respuesta” oficial a las necesidades, que muchas veces pasan por el subsidio -directo o indirecto-, la figura de precios mínimos (o “sostén”), y en menor medida los créditos.

### **IX. 3.2 Agradecidos pero poco inversores.**

Los empresarios más activos políticamente suelen expresar loas a la voluntad y “la visión estratégica del gobierno provincial”. En 2011, se publicó un número de la revista “*Constructor Urbano*” dedicado a un balance de la OP y la performance de las empresas, que no se limita al año anterior sino a todo el período iniciado en el 2003, comparando incluso los avances con la década anterior. Esta revista fue una publicación periódica local de tirada limitada, especializada en el sector de la construcción. Como es habitual en este tipo de publicismo, hay novedades técnicas y arquitectónicas, combinadas con anuncios de inauguraciones –no sólo públicas sino también privadas- y declaraciones, siempre en un tono eufórico, muy amigable con el sistema... y con un oficialismo no disimulado.

*....."está representado todo el sector del cual consideramos que es uno de los pilares de [sic] la economía de la Provincia". .. "acompañamos la política de la Renovación, ya que mantiene un criterio claro hacia lo que significa la construcción. Además se toma en cuenta la importancia que tienen las pequeñas y medianas empresas y que son las generadoras de empleos que invierten en la Provincia..."*

Gustavo Edmundo Soto<sup>226</sup>, Presidente de CAMECA<sup>227</sup>: Rev. “Constructor Urbano”, 04/ 2011

En el mismo número de la revista, el ing. Enrique Genessini<sup>228</sup>, entonces presidente de la CAMARCO local, sumaba la voz de las empresas encumbradas a los halagos:

---

<sup>226</sup> En el momento de la declaración Gustavo Edmundo Soto era presidente de la Cámara Misionera de Empresas Constructoras y Afines, en la actualidad es el vicepresidente. Es titular de la firma constructora INSACAT S.R.L.

<sup>227</sup> En una página de Facebook –con pocos seguidores y sin actualización-, se anunció el inicio de un weblog desde 2006, pero sólo aparecen titulares y artículos esporádicos. La publicación en papel comenzó –creemos que no por casualidad- en el 2011, y fue en su momento muy promocionada (incluso costosa). Duraría hasta 2015, lo que tampoco parece casual, dado que la intensidad de la expansión cedió en ese momento.

<sup>228</sup> *ProObra* tiene especialidad en electrotecnia de alta escala: la instalación de estaciones transformadoras de electricidad, el cruce de líneas eléctricas por el río Paraná. Pero tuvo protagonismo en obras como la

...."*Quisimos juntar a todas las Cámaras de la Construcción de la empresa locales [sic], para festejar un año que trabajamos mucho y nos ha ido bien. Que el gobierno con su gestión y su apoyo nos permite trabajar en toda la Provincia. Llegamos a todos los pueblos de Misiones, tenemos una gran perspectiva para el año que viene. El gobierno tiene dentro de su agenda a la obra pública como un punto importante de su gestión...."*

Genessini, quien es un ingeniero en telecomunicaciones titular, de la empresa *Pro Obra*, fundada en 1988 y con mucha participación en la obra pública provincial, especialmente en obras eléctricas, no explicita en el "*trabajamos bien*" un elemento central: las inversiones privadas. Es muy frecuente en el discurso empresario el énfasis en lo invertido, de algún modo como contracara de la imagen de "aprovechadores" o "garcas", que en el caso de los contratistas tiene a veces matices aún más crudos. En la OP se sobrentiende que la inversión está reducida a la parte estatal, pero como resultado de ella se puede esperar no sólo la creación de trabajo –tan invocada-, sino el desarrollo de capacidades, el incremento del capital técnico.

.... "*En este último lustro gran parte del a [sic] economía y el empleo [sic] en la construcción, fue una gran apuesta del gobierno en la obra pública, lo que permitió palear el problema económico que explotó en el 2001. La economía no se puede sustentar solo la actividad pública [sic], pero allí estamos nosotros y también con el sector privado. En cuanto a las expectativas, quizás la situación mundial nos complique esperemos que no decaiga...."*

*"Debemos alentar y agradecer el esfuerzo de nuestras autoridades provinciales y nacionales en la elaboración de planes de ejecución de obras públicas diversas, que origina- entre otras cosas- una incidencia directa en la disminución de los índices de desempleo y la absorción de personas subsidiadas con planes sociales para que ingresen activamente al circuito laboral formal.... "*

(Testimonio Ing. E. Genessini, socio gerente de ProObra -----)

Algunos renglones analizados por separado pueden invocar planteos neoliberales: la *ley de Pearson* plantea una correlación aritmética-lineal entre desempleo y empleo público, y como vimos en los trabajos de M. Panaia (2004, 2005), es particularmente aplicable en las provincias del norte, que en virtud de la crisis agraria y la concentración llegaron a niveles muy altos de reclutamiento laboral en los estados para solventar el paro. La inversión pública puede entenderse como una posible reconfiguración de la famosa ley, porque –especialmente en la OP- sin duda gravita en forma directa en la creación de empleo, aliviando la presión constante sobre la administración para rescatar desocupados. Sin embargo, si no se genera paralelamente inversión privada, la OP crea una especie de dependencia: le resta recursos al estado para crear empleo público y asistencia social, además de generar carga impositiva, de modo que para evitar el rebote de la desocupación

---

construcción del muelle para pescadores en la costanera de Posadas Misiones, el edificio de canal 12, la construcción de la biofábrica, y en los acueductos en el complejo habitacional *Itaembé Guazú*.

se requiere sostener el reclutamiento en la construcción. De este modo, el estado que claramente procuró desligarse de la carga de la nómina de empleados estables, apelando crecientemente a modalidades como locación de servicios, se obliga indirectamente a sostener el trabajo regular de la empresa privada.

El referencial libro de FIEL (1998) que analizamos en el cap- se concentra en gran medida en el punto que motorizó un debate trascendente en EE.UU.: el impacto relativo de la inversión en infraestructura respecto a la experimentada en otras actividades. Para los autores, las “externalidades”, esto es actividades derivadas vinculadas son las que provocan que la I.E. haga más rentable la inversión en otras actividades, incentivándolas y generando, así, un mayor crecimiento del producto.

Por su parte A. Coremberg, el principal economista de la *CAMARCO*, como vimos realizo un análisis econométrico marcadamente optimista (2007), asegurando un impacto indirecto de \$2.20 por cada peso invertido en la construcción<sup>229</sup> en Argentina.

La evaluación cuantitativa del impacto en Misiones excede el alcance de nuestro estudio, pero es sintomático que en las expresiones eufóricas de empresarios y políticos no haya referencias a las distintas formas de “eslabonamiento”. Aunque no aparezca obviamente la jerga técnica, hay algunas expresiones indirectas, por ejemplo hablando genéricamente del esfuerzo privado en emprendimientos inmobiliarios, pero curiosamente algunas no son positivas. Silvina Lazarte, a quien vimos participando de la rovirización de la *CAMECA*, hizo declaraciones como integrante de la entidad y a su vez presidenta de la *Cámara de Mujeres Empresarias* a Radio Libertad en julio 2012:

*... “todo lo que está iniciado continúa su ritmo, ... Respecto al sector público indicó que los atrasos en los certificados “son mínimos, no son alarmantes”, y supuso que probablemente por atrasos de los envíos de los fondos de la Nación [...]*

*En cuanto a la incertidumbre de iniciar nuevas obras en el sector privado, Lazarte expuso que se debe a todas las medidas que se han tomado últimamente, por lo que se hace más difícil desarrollar transacciones inmobiliarias, los inversores son los que manejan el tema de la construcción de edificios, si no está claro en el día de mañana poder vender lo que estoy construyendo, no tengo certeza de invertir ahí...”*

Los atrasos cíclicos en los certificados –que muy poco después del triunfo aplastante electoral reaparecieron con fuerza- pueden haber influido en la posición mucho más escéptica de una de las referentes más oficialistas. Pero la incerteza de Lazarte hay que

---

<sup>229</sup> Cabe recordar que la ponderación de Coremberg se refiere a la inversión en general, aunque por supuesto destaca en este universo el peso específico de la OP –que los estudios corporativos siempre resaltan.

relacionarla mucho más con las condiciones macroeconómicas y una política de OP que no contempló el estímulo a las externalidades.

Completando el espectro de las expresiones halagadoras de las cámaras –que la Rev. Constructor Urbano se encargó de integrar punttilosamente-, Liliana Caro Alvarado de CICOM agradece marcando elípticamente el contraste con los años 90:

.... (L Caro Alvarado) *aseguró que pasaron momentos complicados en la década de los 90, “y en los últimos años nos encontramos con muchísimo trabajo particularmente del H IProDHa [sic], y (...) con el propósito de incursionar en otras áreas del Estado provincial como la Dirección de Arquitectura de la Provincia. Sabemos de las posibilidades que el Estado provincial brinda a las empresas misioneras porque tiene en cuenta que además somos dadoras de trabajo...”*.

"Puedo decir que el Ingeniero Santiago Ross del H IProDHa [sic], nunca dijo no, cuando hablé de trabajo, como creo que es con todos los que tienen esta predisposición...."

(Revista Constructor Urbano, 2011)

El grosero error ortográfico sobre la mismísima sigla del instituto podría indicar poca familiaridad de la revista con las instituciones centrales, pero más allá de esto se observa la estrategia dirigida por etapas a los ámbitos clave. La nota no explicita las complicaciones de la década anterior, pero en general no hay dudas sobre la ampliación de los contratos (cuyos indicadores inmobiliarios veremos en el capítulo siguiente). El énfasis en el trabajo una vez más no incluye mención explícita alguna a la inversión. Para finalizar Caro Alvarado, cree que *“existe una continuidad de este proyecto provincial elaborado y pensado, en cuanto a las obras públicas en Misiones”, y “a pesar que hay momentos difíciles, me parece que allí es donde todos tenemos que aportar lo nuestro para salir adelante”*.

No se entiende por qué los momentos difíciles recientes pudieran ser más manejables que las “complicaciones” pero está implícito el rescate de la participación de empresas locales (que se sobreentiende que dan más trabajo que las foráneas). Ante el debate parcial sobre misionerización de las obras, este elemento fue esgrimido con fuerza en el discurso político (p. ej. el de Santiago Ros), y lo vimos en el principal empresario local –R. Enriquez-, cuando se logró en 2007 ampliar notablemente la participación local, no sólo en viviendas sino en vialidad.

La inversión en máquinas, equipos o instalaciones, conlleva la imperiosa necesidad de sostener contratos, y no son extraños los casos en que la suspensión provocó quebrantos rápidos, por la imposibilidad de afrontar las deudas. En el rubro vial esto es especialmente crítico, de aquí la apelación al alquiler o *leasing* (mencionada en el testimonio p. ej. de

A. Velázquez), especialmente en las fases iniciales, no habiendo certeza de la proyección de obras.

Sin duda el político de la primera línea de la renovación que más cerca estuvo en sus planteos de exigir inversión privada como contraparte del esfuerzo estatal fue Maurice Closs. En sus mensajes hay reiteradas alusiones a la relación infraestructura-turismo

... *“La monumental cruz del cerro Santa Ana está a la vista de todos. El 8 de diciembre de este año inauguraremos el “Parque Temático del Cerro Santa Ana”, ... Este parque va a significar un antes y un después del turismo para la zona sur.*

*Pronto el asfalto llegará a los Saltos del Moconá y tendremos Cataratas, San Ignacio, Santa Ana y el Moconá para maravillar al turismo del mundo. Y todo esto lo hicimos con recursos provinciales....”.*

(Mensaje del Gob Closs, 01/05/2011)

Como comentamos en el capítulo anterior, el mismo perfil empresarial de los Closs – transporte y hotelería- es inseparable de un énfasis muy marcado en sus gobiernos en torno a la política turística. No obstante, el análisis de FIEL y otros especialistas en la economía política de la infraestructura remarca la imperiosidad de la evaluación de los proyectos, para estimar la relación inversión pública- generación de mercado-estímulo a la inversión privada- desarrollo sea sustentable. Esta evaluación en general no se realizó, pero en este ámbito los mismos actores corporativos del turismo pueden reflejar en sus movimientos la respuesta de un sector a la OP. En la industria manufacturera esto fue mucho más ambiguo:

... *“La Vivienda Social continuará constituyendo el **gran motorizador de la generación de puestos de trabajo** y **factor multiplicador de la economía Provincial**, sosteniendo el crecimiento y **fortalecimiento de industrias de la construcción, cerámicas, madereras, metalúrgicas, mineras y del transporte**. Llevando la Justicia Social y la dignificación al plano de los **hechos concretos** y colocando en el centro de esta política de Estado al hombre....”*

(cf. Mensaje Closs)

La idea de una fábrica de cerámica, es al parecer de larga data. Según el testimonio de O. “Kuki” Coll –heredero de una de las firmas señeras de la Provincia-, se había planteado ya en los 80’s pensando en la posibilidad de sustituir importaciones –mayoritariamente desde Brasil-. La escala de la provincia –aún luego de la expansión- es reducida, lo que obliga a pensar en el mercado nacional. Se trata de una industria marcadamente capital intensiva, pero el flujo de la OP destrabaría en principio esta limitación.

En la medida en que la oposición a nivel nacional y provincial se hacía visible, se hizo más notoria la advertencia hacia los constructores para sostener el sistema que sin conflictos notorios –internos o externos-, y con los altibajos propios de las oscilaciones

de corto plazo, sin duda había enriquecido muchos empresarios. En el Congreso Argentino de la *CAMARCO* realizado en Iguazú (en el Hotel 5 estrellas de su propiedad), el mandatario provincial instó a los empresarios a que:

..... *“defiendan un modelo y proyecto político que prioriza la construcción como palanca del desarrollo económico y social..... Es el Gobierno una polea de transmisión fundamental para la obra pública y para generar las condiciones de negocio e inversión privada en la construcción. En el registro de empleados de la construcción, tenemos a 10900 registrados, seguidos por Chaco, con seis mil y Corrientes con cinco mil y algo.. Y es sólo empleo registrado, que no nos vamos a negar que todavía hay mucho trabajador sin registrar. Además del efecto multiplicador que genera el empleo...”*

*“Hago una reflexión a los hombres de negocios. No es fácil mantener en alto la política de la construcción, primero por los recursos y segundo porque sectores de la oposición siempre encuentran en la obra pública algún defecto. Por eso muchas veces les digo, defiendan un modelo y proyecto político que prioriza la construcción. Hay muchos proyectos políticos que lo primero que hacen es planchar la construcción, porque durante la campaña se cargan de propuestas demagógicas y cuando suben, tienen que cumplir y no hay recursos. Lo primero que hacen es manotear a la obra pública...”*

(M. Closs. Revista *Constructor Urbano*, 2011)

Se observa en primer lugar claramente la variante de la *ley de Pearson* que analizamos, desde que la polea generaría inversión privada. Pero el mismo Closs la reclamaba en oportunidades no lejanas. Al final se desliza el punto débil del modelo, porque la necesidad de planchar la OP surge del déficit fiscal no financiable, y el mismo oficialismo nacional y provincial había tenido que usar ese recurso. Las críticas a la OP que Closs atribuye a la oposición de hecho existieron, pero la hegemonización lograda por la renovación las minimizó, especialmente en esta etapa. Al final del discurso aparece precisamente un pedido de inversión expresado de forma elegante:

.... *“Quiero expresarle que nosotros como proyecto político también nos sentimos acompañados. El sector de la construcción ha sido importante en estos ocho años, no solo experimentó crecimiento sino que nos ayudó a resolver muchas de las acciones y demandas que tiene el gobierno. La construcción tiene un valor superior a entender a la construcción como un fin en sí mismo. [...] le propongo a las Cámaras que nos traigan ideas para agregar valor a toda la industria de la construcción...”* (cf. Revista *Constructor Urbano*)

En junio de 2014, cuando comenzaba nuestra investigación, realizamos una entrevista a M. Closs que tuvo como centro esta consigna sobre inversiones, que de hecho se había reiterado en otras declaraciones periodísticas y fragmentos de los mensajes de inicio de sesiones. Le preguntamos *por qué había dicho a los empresarios constructores que invirtieran en Misiones*. Ante un breve silencio ampliamos la pregunta diciendo que la expresión insinuaba que invertirían afuera... Nos interrumpió diciendo:

... *“porque se compran aviones.....”*



1988      1991                      1995                                      1999      **2001**                      2003                                      2007      **2008**      2009                      2011                      2013                      2015

Ley 83 de OP 1964

CAMARCO MISIONES 1957

CCM

CICOM

2000 viviendas 1995-99

CAMECA

REPRESA URUGUA-Í (1986 – 1991)

PUENTE POSADAS ENCARNACION 1981-1992

PFAIFS  
Ruta Nac 14

PFAIFS  
Ruta Nac 14

1º Tramo costanera 1997-99

2do Tramo

Tercer tramo

4º Tramo Costanera como Estación

5º tramo El Brete

Acceso Sur

Mod. Ley de OP sobre garantías

Barrio A 4

Misionerización de complejos Viviendas

Bo S. Isidro

Barrio A 3 -2

Misionerización O Viales y de Arquit

6000 viviendas 2009-13

Palacio de Justicia 1998-2007

Parque temático de la Cruz 2007-10

Centro del Conocimiento

Costanera Eldorado

Costanera Candelaria

Parque Industrial Posadas - Puerto

Acceso Oeste

Hospital Madariaga

LLENADO COTA 83 YACIRETA

J. C. Humada 1987-91

Ramón Puerta 1991-95

R. Puerta 1995-99

Carlos E. Rovira 1999-2003

C. Rovira 2003-2007

Maurice F. Closs 2007-2011

Maurice Closs 2011-2015

H. Passalacqua 2015-2019

En la grilla histórica general puede observarse claramente por un lado la aparición en escena de las firmas misioneras (graficado con íconos bicolor), especialmente a partir del 2007. Hasta el momento los grandes proyectos viales (incluso de viviendas) se adjudicaban a empresas nacionales consolidadas. Por otro lado, una detención en los rótulos muestra la enorme concentración de obras en la capital de la provincia: excepto el *Parque de la Cruz* y la remodelación del parque Iguazú como contraparte de una UTE, - donde dicho sea de paso se verifica el logro de inserción de la mayor constructora misionera-, las grandes obras de arquitectura se concentraron en Posadas. La estructura vial exhibe mucho mayor equilibrio por las rutas provinciales y nacionales, que sin duda de desplegaron en todo el mapa provincial, pero los accesos de gran porte y la tan significativa costanera –imitada tardíamente en ejemplos mucho menores en el interior-, vuelven a marcar la preeminencia de una ciudad que en ninguna previsión se imaginó con semejante infraestructura y edificación, considerando además la concentración descollante de vivienda periurbana.

Como es conocido, en historia el orden de los factores altera –y en buena medida explica- el producto, y no queda duda de ciertas secuencias muy evidentes: las modificaciones legales institucionales, como las reformas a la Ley de OP, la “misionerización” directa e indirecta de los contratos, son previas al pico de la expansión. Paralelamente la impronta diferencial de la inversión nacional, concentrada indudablemente en Posadas, se sobrepuso a la misionerización, pero a la vez contribuyó sensiblemente a la concentración del pico de expansión.

## **X La puerta cementada de la selva: urbanización e infraestructura en la historia reciente de Posadas.**

En las múltiples manifestaciones político-publicitarias sobre el perfil de desarrollo pretendido para Misiones, aparece para Posadas el lema “puerta del Mercosur”, o más recientemente “puerta de la selva”. Pese a una intención innovadora, esta metáfora apela a una asociación ya clásica de Misiones con este paisaje y ambiente, muy utilizada como atracción turística. Sin embargo, basta una recorrida circundante a esta capital –que hoy involucra más de 50 km- para reconocer que en este portal no predomina el verde.. Cuando los viajeros naturalistas del S XIX pasaban por este puerto fluvial distante y relativamente aislado –los Saltos de Apipé al norte de Corrientes implicaban una definida barrera a la única vía de comunicación- coincidían en pintar una villa muy activa y próspera, que contrastaba con un entorno marcado por la densidad del monte. Esta villa, que llegó a los 10.000 habitantes a fin de siglo, tenía cerca de 400 ha urbanizadas, y actualmente más de 7300<sup>230</sup>. En el Cuadro N°--- se consigna el ritmo de crecimiento del área urbana, tomando la periodización del Plan Posadas 2022, que –con algunos matices<sup>231</sup>- consideramos en principio aprovechable.

El último lapso del cuadro 1999-2014 es sin duda uno de los de mayor expansión de la urbanización, aunque no el único: puede observarse que en la segunda mitad del S XX, el área ocupada por la ciudad prácticamente se cuadruplicó. Este ritmo de avance sobre el entorno rural inmediato, que supera ampliamente el del crecimiento poblacional, responde a muchos factores: la crisis estructural agraria de los 70’s, que comenzando por la de la yerba mate en 1968 abarcó luego a la gran mayoría de los sectores de una economía claramente diversificada, se combinó con un modelo político que subyace a todos los gobiernos y contextos macroeconómicos: se apoya centralmente en la proliferación y sostenimiento de incentivos a la vivienda y la inversión urbana, en contraste con los muy bajos incentivos al agro. Este problema es muy conocido en toda Latinoamérica, y fue tratado por muchos autores en torno a la discusión sobre desarrollo

---

<sup>230</sup> los principales datos, se obtuvieron del documento central del *Plan Estratégico Posadas 2022*, publicado en el 2011, disponible en la página web del municipio: [www.posadas.gov.ar](http://www.posadas.gov.ar).

<sup>231</sup> Fuera de que cualquier periodización tiene una cuota de arbitrariedad, parece objetable darle unidad al período 1970-1999, dado que hubo importantes puntos de inflexión en todos los planos, tanto a nivel nacional como regional: en este sentido, la lucha política en los 70’s, y la represión, tuvo en la provincia una impronta muy significativa, así como la crisis hiperinflacionaria de 1989. En Posadas hubo una etapa muy crítica de gobiernos municipales en los 90’s, que incluyó un incendio del edificio central municipal, asumido como atentado.

(Furtado, 1974; Azpiazu, 1995; Escobar, 2002; Lins Ribeiro, 2004), aunque a nivel regional ha sido notablemente poco discutido.

Misiones conserva actualmente la mayor proporción de población rural del país, en gran medida asociada a la pervivencia del minifundio agrario que caracteriza su economía (G. Schiavoni, 1985). No obstante, si hasta 1970 la provincia tenía nada menos que dos tercios de sus habitantes en el ámbito rural, comenzó a invertir la ecuación, hasta que en la actualidad la relación es 1/3 población rural vs. 2/3 urbana (C. Gutierrez, 2012). La ciudad de Posadas per se, concentra casi un tercio de la población, pero si se considera la aglomeración con el vecino municipio de Garupá –uno de los de mayor crecimiento del país en el último intercensal-, este parámetro llega casi al 40% (cerca de 450.000 habitantes, sobre 1.150.000 de la provincia). De este modo, la hegemonía sobre el “Departamento Capital”<sup>232</sup>, tiende a asegurar los resultados políticos, y, como en parte vimos en el análisis de los mensajes gubernamentales, en los discursos predomina abrumadoramente el balance sobre iniciativas a nivel urbano: fuera de las menciones a la electrificación rural, y las consabidas referencias al sostenimiento de los precios de los principales productos misioneros, puede asumirse la muy baja presencia –cuando no inexistencia- de políticas destinadas al sostenimiento de las llamadas “colonias” (Schiavoni, 1985)

El área urbana en Posadas, creció en el último período a un ritmo muy superior al de la población (137% contra 27%) *¿A qué puede atribuirse este desfase, teniendo en cuenta la supremacía de la “curva demográfica”?*; en otros términos, en una provincia que cuenta con una densidad poblacional muy alta, producto de un crecimiento demográfico diferencial<sup>233</sup> *¿Por qué se apela a una urbanización extensiva?...*

Este problema involucra muchas aristas, algunas de ellas muy abiertas, dentro de las cuales nos interesa obviamente la relación con el interés empresarial de los constructores y la OP. La apertura del radio urbano conlleva severas dificultades de comunicación e integración entre los distintos barrios -con costos muy elevados de prestación de servicios-, asumidas por las mismas autoridades (PEP 2022). Estos costos implican un volumen importante de subsidios, teniendo en cuenta que la ecuación costo-beneficio que habla de tasas muy largas de recuperación de la inversión, se ve complicada por la

---

<sup>232</sup> Misiones se divide en *departamentos*, una zonificación administrativa que agrupa municipios, sin autoridades ni organismos autónomos.

<sup>233</sup> Sorprende a muchos observadores que Misiones se ubica en tercer lugar en densidad poblacional a nivel nacional, luego de Tucumán y el GBA, aunque a poca distancia relativa (Observatorio Pyme 2003)

presencia de una población con bajo nivel de ingresos. Paralelamente, el rédito político obtenible con la vivienda, es en principio mucho más importante que la gestión sanitaria, mucho menos visible.

Es bien conocido que la iniciativa estatal sobre el espacio tiende a producir valorización el suelo. En este marco, algunos trabajos sobre la política de vivienda y el manejo de las tierras urbanas en Bs. As., asumen que éste es el móvil central de la adquisición estatal y privada de lotes, que se intensificó significativamente en la última década. De este modo, lejos de contrarrestar las condiciones del capitalismo en la configuración de la ciudad, las iniciativas de inversión pública sobre zonas poco desarrolladas provocarían así una “*una recomposición del uso y del espacio urbano para nuevos destinatarios que, ... poseen un mayor poder adquisitivo*” (M. Toscani. 2012: pp.295- 324)<sup>234</sup>

Así, para especialistas que abordaron la problemática desde la antropología social<sup>235</sup>, en la configuración urbana predomina la espontaneidad y la influencia del mercado (W. Britez, 2014). Los intentos de planificación, iniciados en los 50’s con el llamado *Plan Urbis*, y luego retomados –discontinuidad política mediante- con el Plan Posadas en los 70’s y recientemente con el *Código de Planeamiento Urbano –CPU-*, no lograron contrapesar dos procesos simultáneos generados por las clases acomodadas y los sectores populares: en el primer caso, se produjo la llamada *gentrificación*, cuando los espacios cercanos al casco histórico, fueron ocupados por nuevos vecinos a través del mercado inmobiliario.<sup>236</sup> Paralelamente, cientos de familias pobres ocuparon espontáneamente los espacios “libres” de los espacio que hasta épocas recientes eran suburbios, aprovechando terrenos públicos o dueños ausentistas (2014: p. 264)

Cuando se elabora el Plan Urbis, la ciudad apenas avanzaba hacia el sur, y el entorno del espacio llamado “cuatro avenidas” (un damero de 13 x 14 manzanas) no podía llamarse suburbano, sino un espacio de quintas y chacras: de hecho el mapa catastral se organizó siguiendo este parámetro, y aún en la actualidad los vecinos distinguen su ubicación en

---

<sup>234</sup> En este capítulo, llamado “La ciudad como espacio de desigualdad: las intervenciones estatales en la problemática habitacional de la Ciudad de Buenos Aires”, la autora incluye este modelo urbano en lo que llama la ciudad capitalista globalizada, modelo opuesto al que se supone orienta el espacio con móviles “solidarios.

<sup>235</sup> La antropología social, de fuerte presencia en el medio local, fue iniciada entre otros por el Dr. Leopoldo Bartolomé, reconocido especialista internacional en relocalización.

<sup>236</sup> *Gentrificación* es un término acuñado en Gran Bretaña, para denotar la valorización de barrios marginales o degradados por clases pudientes, “*gentry people*”. En el caso de Posadas, este proceso tiene aristas muy llamativas en cuanto la consolidación jurídica, dado que muchas propiedades de estas zonas tenían –y aún tienen- títulos precarios o inexistentes, producto de una ocupación parcial o totalmente informal. Los barrios más típicos en este aspecto, son *Bajada Vieja*, en las inmediaciones del puerto, *Tajamar*, y *Palomar*.

alguna de las *chacras*, que tienen una extensión promedio de 16 a 20 ha.<sup>237</sup> En los 70's y los 80's la migración rural, el crecimiento de la administración y el comercio, y muy especialmente la construcción de la Central Yacyretá, produjeron una explosión demográfica. No son abundantes los casos de centrales de esta magnitud en la proximidad de ciudades del tamaño de Posadas, Garupá y Encarnación (Paraguay) –que actualmente forman una aglomeración-, pero cuando se pergeñó el proyecto -1928- no se imaginó el cambio demográfico: el Tratado Yacyretá se firmó en 1973, pero recién en 1994 se produjo el primer llenado del lago. (Fulco, 2012)

La Entidad Binacional Yacyretá trasladó cerca de 22.000 personas desde que en 1994 comenzó a operar con un nivel del río muy inferior al de diseño -76 mts sobre el nivel del mar-, pero determinante para muchos pobladores. (Levinton, 2007) Esto provocó la gestación del primer barrio de relocalizados -llamado precisamente Bo. Yacyretá-, que por otro lado se considera un modelo de conjunto social, en cuanto a la intervención de científicos sociales en el diseño de viviendas y vecindarios<sup>238</sup>. Antes de las relocalizaciones de la EBY, existían unos pocos casos de nucleamientos distantes del casco, como el caso de *Villa Cabello*, construidos con el modelo estandarizado de monoblocks de 3 a 5 pisos, diseñados según el modelo FONAVI. Los problemas de hacinamiento y convivencia generados en este suburbio, pueden de algún modo contrastarse con el paisaje de las primeras casas de la EBY, con el perfil de chalet, terreno circundante, parques y plazas y veredas arboladas.

Muchos autores trazan una dialéctica entre la política de vivienda ordenada según pautas de mercado, y la que seguiría principios “solidarios”. En un artículo de M. Barreto se plantean tres etapas en este sentido: el modelo llamado *convencional*, generado por el FONAVI –y los institutos provinciales sucedáneos-, y continuado en los 80's, que implica construcción estandarizada o industrial; el modelo *neoliberal*, orientado por las necesidades de mercado, que se entiende potenció industrialización con la necesidad de valorización de espacios seleccionados; finalmente, el modelo *solidario*, asociado a una mayor ingerencia del estado, y al protagonismo de organizaciones sociales y sectores marginales (Barreto, 2014). Los dos primeros modelos se entienden motorizados por los

---

<sup>237</sup> El núcleo original fue trazado con anterioridad a la vigencia del sistema métrico, lo que hace que las cuadras tengan una extensión de 100 varas, es decir 86,6 metros. Por lo general, una chacra abarca un espacio de 4 x4 manzanas, lo que implica una superficie de 16 ha.

<sup>238</sup> Para el proyecto y gestión del Barrio Yacyretá, ubicado en el centro geográfico del mapa de Posadas, se contó con un amplio estudio liderado por el Dr. Leopoldo Bartolomé. Los sucesivos nucleamientos urbanos producto del desplazamiento de las obras de la represa, estuvieron muy lejos del procesamiento científico realizado por este equipo multidisciplinario (Bartolomé, 1987)

intereses de las sociedades inmobiliarias y constructoras. Ahora bien, *¿Cómo podemos reconocer empíricamente este punto?...*

Al contraponer la política de vivienda iniciada en el 2003 respecto a las anteriores, una de las principales rupturas se pone sin duda en la magnitud de la producción de soluciones habitacionales, que como vimos llegó a un récord histórico (2014: p.116). Las imprecisiones de los mensajes de los gobernadores no permiten distinguir con precisión los indicadores, pero hay algunas estadísticas disponibles. Los datos disponibles del IPEC hablan de 23.323 viviendas construidas por el IPRODHA en Misiones entre sus inicios -1978- y el 2002 –hasta donde llega el registro-, de las cuales el 57%, 13367 viviendas, se edificaron en Posadas. A esta cifra habría que adicionar algunas construcciones correspondientes a programas nacionales realizados al margen del instituto provincial, que sumaría alrededor del 10%. En suma, tenemos un promedio de casi 1000 unidades por año hasta el 2002, lo que indica claramente un enorme déficit.

En el 2003, Rovira habla de 2350 viviendas en construcción (Mensaje C. R, 2003: p. 10); sumando las consignadas en el 2004, la cifra llega a 3.300 (Mensaje C. R, 2004: p. 16). Pero en el 2005, aseguraba que “*nos aprestamos a construir lo que el IPRODHA concretó a lo largo de toda su historia*”. Cuando desagregaba esta estruendosa cuenta, el entonces gobernador contabilizaba 6.650 mejoramientos y ampliaciones, y 4000 cubiertas de chapas con el “*Plan Techo*”<sup>239</sup> (Mensaje C. R, 2005: p. 12).

En este sentido se distingue el concepto de *viviendas* (V) respecto al de *soluciones habitacionales* (SH): esta última categoría denota obviamente un concepto más amplio y abarcativo, que incluye mejoras y remodelaciones en casos preexistentes. La *Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*, creada por N. Kirchner en el 2003, tiene una unidad de control de gestión que elabora estadísticas en principio confiables: en un cuadro elaborado en 2014, se resume la evolución de V y SH: aquí se reconoce con claridad que el quantum de viviendas durante los 90’s tenía un promedio relativamente estable, alrededor de 1700 unidades. A partir del 2003 surge paradójicamente una baja sensible, lo que hace que –excepto un pico en 2008 y 2009 (1883 y 1499 respectivamente)- se de una escala de entre 400 y 1100 unidades. En contraste con esto, el número de SH tiene un salto explosivo a partir del 2006 (donde fue de 2515), para

---

<sup>239</sup> El *Plan Techo* fue como vimos una de las iniciativas recientes del gobierno provincial, dirigida a la recuperación de viviendas individuales. Tal como ocurrió con otras iniciativas similares, los contratos se canalizaron a través de cámaras empresariales, en este caso CAMECA.

sostener una escala de entre 6.200 a 9.300 unidades. En el 2012 se verifica una caída abrupta (de 6.255 a 3.299), cuyas causas requieren una indagación posterior.

Más allá de la exaltación en los discursos políticos<sup>240</sup>, no hay duda que el ritmo de construcción se multiplicó geométricamente. Los datos indirectos del presupuesto provincial refuerzan esta aproximación: como puede observarse en el Gráfico N° 16, la porción referida a Viviendas (Finalidad 4), tuvo una media cercana al 13% del total del gasto entre 2005 y 2013.

Indudablemente, el ordenamiento territorial requiere un conjunto de políticas que exceden con mucho el diseño de instalaciones físicas: en casos como Misiones, el acceso y tenencia de la tierra representa una compleja trama jurídico-política con una fuerte carga cultural y social de ocupación espontánea o no regularizada, que apenas se inició a nivel rural. Las mega relocalizaciones de la EBY pusieron crudamente en evidencia el enfrentamiento desigual entre tenencia irregular y gran entidad burocrática<sup>241</sup>, generando en algunos casos situaciones que recuerdan a tragedias como la del *Fausto* de Goethe.

Desde la arquitectura y el urbanismo se plantea una resignificación del concepto de *paisaje*, entendido como constructo social. Desde esta perspectiva, una obra de infraestructura produce muchos efectos negativos, pero construye paisaje, además de generar beneficios complementarios como cloacas, accesos, reservas naturales, centros comerciales, etc.. (Fulco, 2012). Los líderes de la renovación aprovecharon notablemente esta impronta, tratando obviamente de resaltar su participación o iniciativa, bajo un lema sencillo y de lenguaje críptico pero políticamente muy efectivo: convertir la llamada *reposición funcional*, esto es la compensación por parte de la EBY de las áreas inundadas o los espacios afectados, en obras de embellecimiento de las ciudades y mejoramiento general del espacio público. El gobernador que tuvo protagonismo central en este esquema, sobre todo porque sus dos mandatos correspondieron al llenado del embalse Yacyretá, fue Maurice Closs.

Pero en la tan gravitante entidad binacional la figura descollante fue el Arq. Oscar Thomas -como vimos fue el único alto funcionario de la renovación preso, por estar reiteradamente mencionado en los mentados “cuadernos”-, que es sin duda el principal

<sup>240</sup> Al resumir la gestión en el 2007 (año de finalización del segundo mandato), el gobernador habla de 40.000 soluciones adjudicadas. (Mensaje gob. CR., 2007)

<sup>241</sup> El modelo básico de relocalización, se apoyó en la indemnización en los casos de propiedades con título, y la entrega de viviendas sociales en zonas de traslado para los ocupantes ilegales o “flojos de papeles”. Pero apelar las decisiones del aparato burocrático de la EBY fue en general muy adverso para los desplazados. En el Fausto, dos ancianos, Filemón y Baucis, que viven en una cabaña solitaria, son arrasados por el avance del progreso..

mentor de la transformación reciente de Posadas y la gentrificación. En septiembre de 2015 dio una entrevista en canal de cable<sup>242</sup>, en la que hizo gala de una jerga de urbanismo poco habitual en palacio. Planteó consignas que pueden considerarse audaces, innovadoras, o disparatadas, como “*equilibrar el PBG de Misiones en las franjas de los ríos*”, a través de la central hidroeléctrica *Garabí*. Esta presa, proyectada sobre el río Uruguay en la localidad de *Panambí*<sup>243</sup>, a pocos kilómetros de la frontera entre Misiones y Corrientes movilizó algunos debates y hasta movilizaciones.

La consecución de *Garabí* implicaría una mega inversión sobre una zona poco poblada – una de las menos desarrolladas del mapa provincial-, y de allí la expresión de Thomas en cuanto a equilibrar las franjas. Esta idea tiene estrecha relación con la impronta innovadora que se pretendió en el mega Ministerio de Planificación Estratégica –bajo el timón de J. De Vido-, cuando se planteó sustituir los viejos esquemas por uno que “*establece una nueva relación entre lo local y global*”, el llamado “*sistema policéntrico*”, cuya figura principal conforma una “*malla estructurante*” en forma de red (2006: p. 4).. Para llevar adelante este modelo, que en cierta medida reproduce la idea de la comunidad europea, son necesarias obras de infraestructura de gran escala, tanto en el desarrollo vial cuanto en el ferroviario –incluso hídrico-, redes de gas y la generación e interconexión eléctrica.<sup>244</sup>

Thomas no perdió la oportunidad –facilitada por un periodista elogioso- de contrastar la política de la renovación con la de Puerta ...“*el que pretende volver... el que rifó todas las empresas ....*” Según este funcionario –a la sazón uno de los más influyentes del esquema oficialista-, que llegó a la administración promovido por el mismo Puerta como Secretario de OP de Posadas, su ex mentor... “*transformó el estado en un estado bobo... El Banco de la P. de Misiones (BPM) era un banco exitoso, lo que falló fueron los recursos humanos y su uso para los amigotes...*”. Es fácil observar que se contrasta artificialmente el favoritismo a empresarios en los 90’s respecto al de los 2000, cuando

<sup>242</sup> La entrevista se llevó a cabo en el *Canal 6*, uno de los polos recientes del amplio esquema de multimedios integrados a la hegemonía renovadora.

<sup>243</sup> Una vez completado el llenado del embalse Yacyretá, los técnicos de la EBY se concentraron en los estudios sobre *Corpus* –a 80 km de Posadas sobre el Paraná-, que como comentamos había sido rechazada por una consulta popular, y *Garabí*. Se promovió una consultoría sobre la ubicación del eje de la presa, y entre varias alternativas se optó por *Panambí* por el menor impacto relativo ambiental y social.

<sup>244</sup> En este modelo se pretendió inscribir obras viales como la prolongación de la ruta nacional 14, la multitrocha en la ruta 12, y rutas provinciales transversales, como la 103 y la RP2. Por otro lado se esgrimieron proyectos “*sujetos a estudio de factibilidad*”, como un ramal ferroviario que uniría Posadas con Bernardo de Yrigoyen-esto es más de 350 km-, y puentes sobre el río Uruguay. En el ámbito energético se plantea un muy postergado gasoducto troncal y las represas de *Corpus* y *Garabí* (2007: p13)

incluso muchos de los beneficiarios de los créditos blandos del BPM eran contratistas del esquema montado por la renovación.<sup>245</sup>

Pero el planteo más llamativo estuvo sin duda frente a la urbanización de Posadas: ... “*La gente que protestaba que estaba en la periferia, hoy están en el eje baricéntrico...*”. Homologando muy audazmente la configuración local con la norteamericana, en la que los suburbios son el general espacios de clase media-alta, Thomas resignificó un poblamiento que –como se ve claramente en las fotografías---- , se acerca mucho más al modelo predominante latinoamericano –periferia pobre, con muy bajo nivel de acceso a servicios-, sólo que con vivienda y SH estandarizada. Aunque es un debate pendiente complejo, muchos especialistas critican duramente la apelación al pequeño chalet – crecientemente alejado-, que por otro lado conlleva el problema ambiental de la baja irrigación del suelo peri-urbano por la proliferación de techos.

En el testimonio de un funcionario provincial anónimo citado en el libro de Del Río sobre la historia de la política de vivienda (2012), el enfoque de esta política se desplazó, convirtiéndola en .. “*una política del sector de la construcción...*” (ver pp....). Los empresarios no incluyen obviamente entre sus muchas preocupaciones los problemas urbanísticos, pero sin excepción asumen poder enfrentar con mayor facilidad y eficiencia la erección de conjuntos barriales y bloques de departamentos, que por razones logísticas y del proceso constructivo optimizan pasos como estructura de paredes, colocación de techos, instalaciones sanitarias, etc.<sup>246</sup>

Pero la estrategia empresarial adaptativa, puede generar en algunos casos una renta diferencial: un ex capataz de Alfa Ingeniería comentó que P.P. compró en su momento lotes en la periferia urbana, pensando en la expansión de los barrios. Este tan importante dato hizo que cruzáramos la consulta con el mismo titular de la empresa y otros colegas, y en la confirmación hay un dato aún más crucial: en una etapa la posesión de terrenos podría mejorar las posibilidades de una empresa determinada de obtener los contratos, por la posibilidad de ofrecer la obra y el lote como un todo. El IPRODHA progresivamente fue comprando lotes por sí mismo, con lo que minimizó esta tendencia...

---

<sup>245</sup> El periodista-comunicador oficial J. Kurrle introdujo una pregunta invocando una reflexión, sobre políticas “que hicieron daño”, y Thomas planteó que ...“*en estos diez años se destruyeron algunos mitos (instalados) por sectores interesados...*”.

<sup>246</sup> En el citado III Foro de Pymes constructoras convocado por la CAMECA en el que estuvimos presentes, pedimos la palabra para preguntar al ing. Santiago Ros sobre la inclinación del IPRODHA a la vivienda individual y la muy baja presencia de propiedad horizontal. La respuesta fue un poco elíptica, pero este tan poderoso referente admitió que el problema debe analizarse y hay que contemplar la posibilidad. Los empresarios no emitieron opinión.

El último capítulo de esta expansión es *Itaembé Guazú*, a 20 km al oeste del centro de Posadas, que pese a las oscilaciones macroeconómicas y políticas se está convirtiendo en un nuevo polo urbano, estimándose una población de 120.000 personas.

En la política de vivienda hay también una dialéctica –tal vez otro debate suspendido– entre el subsidio a la oferta y el subsidio a la demanda. En el primer caso se prioriza como vimos el crédito a tasa negativa, para acceder a viviendas y SH que se erigen previamente y luego se ofrecen a usuarios del IPRODHA. En el segundo, el crédito blando u otras facilidades se ofrecen directamente al público para que compra o construya por su cuenta viviendas o SH en lotes propios o adquiridos en el mercado. Este modelo se experimentó claramente en el Programa PROCREAR, iniciado en la segunda presidencia de CFK, que permitió a muchas/os ciudadanas/os de clase media acceder a créditos para construcción. Es sin duda más vulnerable a la situación económica, pero especialmente en el caso de Posadas se ve muy limitado por la disponibilidad de lotes, porque el sistema tan predominante de ofertismo de vivienda social –con el comentado modelo de expansión extensiva– hizo que subiera demasiado el precio del metro cuadrado.

Para ahondar un poco más respecto a la relación entre urbanización y dinámica del sector, debemos agregar datos sobre el mercado privado. Corresponde analizar la trayectoria de los permisos de edificación en las ciudades más importantes de la provincia en términos demográficos (Posadas, Oberá y Eldorado). Se puede reconocer que los permisos de edificación siguieron una trayectoria similar al ISAC nacional (Gráfico N° ---), con algunas leves diferencias. Esto quiere decir que desde el año 2003 los permisos fueron creciendo hasta un pico de 305.712 m<sup>2</sup> en el 2006, año a partir del cual experimenta una importante caída hasta el 2010. Este retroceso se corresponde con los gráficos de la dinámica general del sector, confirmando a los años 2008, 2009 y 2010 como de retracción. Es apreciable además una correspondencia entre los permisos de edificación y el presupuesto dedicado a la vivienda, lo que confirma el dato. Nuevamente, a partir del año 2010 se retoma el crecimiento, acercándose a los niveles del 2006 pero sin sobrepasarlos. (Gráfico N° 22)

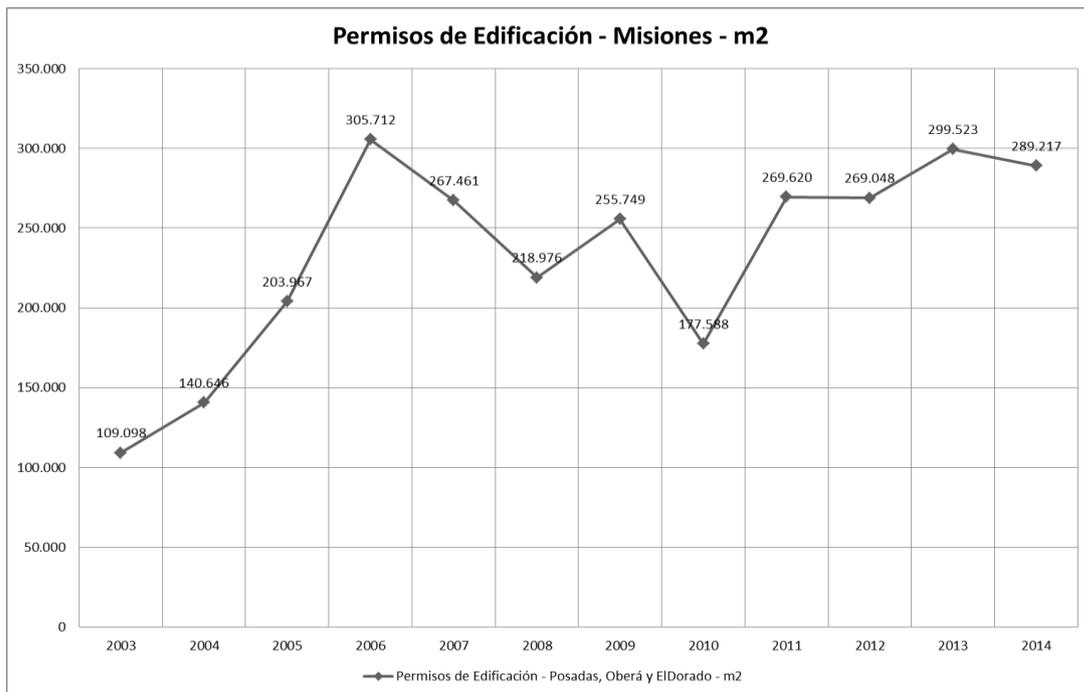


Gráfico N° 22 Permisos de edificación en Posadas, Oberá y Eldorado- Fuente: IPEC

La expansión de la inversión privada y la vivienda social son procesos en gran medida paralelos, que completando datos (los que aún no contamos) podría exhibir cierto paralelo entre el ritmo de la segunda y la proliferación —obviamente en una porción minoritaria— de condominios privados bajo la modalidad de fideicomisos. Como se observa en las fotos estos edificios fueron coronando un paisaje costero notablemente ampliado por las obras de la EBY, pero los numerosos carteles de obra indican la empresa constructora pero sólo las iniciales del propietario. Según varios testimonios, buena parte de estos condominios es obra de las mismas empresas favorecidas con la OP, que multiplican así su acumulación privilegiada, sobre todo porque —aún en contextos complicados como el actual de la pandemia y las limitaciones del mercado cambiario— hay gran movimiento de ventas.

## IX. Conclusiones

En función del esquema metodológico planteado, que intentamos hacer coherente con el armado interpretativo y la redacción, organizamos las conclusiones en tres partes, que a su vez se despliegan desde lo simple a lo complejo: a) la vastedad y densidad del mismo objeto de estudio, y la escasa atención de la investigación histórica; b) las conclusiones ligadas a la explicación causal, en torno a entronización de la OP como eje político y el avance del sector en la economía provincial y la élite local; c) las comprobaciones o aproximaciones sobre la conformación del campo de la OP, sus reglas formales e informales y las estrategias de los actores (especialmente en el ámbito privado).

En todos los casos se apuntó a una combinación del tratamiento de datos cuantitativos y cualitativos, aunque por supuesto las estadísticas y los números presupuestarios predominan como demostración del proceso de avance del sector y la OP, y los discursos, testimonios y debates como reflejo de la existencia del campo y su reglas, las posiciones relativas de los actores públicos y privados y su estrategia.

Aunque parezca redundante o tautológico, creemos necesario remarcar que el largo recorrido de más de una década de investigación (siete años desde la presentación del proyecto de tesis en la FAHCE), pone completamente en evidencia la enorme extensión y densidad del objeto de estudio elegido, que como planteamos en la Introducción involucra muchos objetos. La metáfora del árbol y el bosque es tal vez la más gastada en la retórica pública, pero en todo momento tuvimos la sensación de transitar por un ámbito denso y diverso; con múltiples complejas en sí mismas pero fuertemente relacionadas entre sí; con subsistemas dentro de un sistema.

Este bosque presenta entonces decenas de problemas relevantes para la investigación: las políticas públicas y su relación con la OP y la política de OP; el presupuesto de infraestructura y sus vaivenes; la configuración de las agencias clave del estado y sus relaciones con la dirigencia política; la dinámica empresaria, con los cambios en estrategia y estructura; el consenso y conflicto en la organización gremial empresarial; la situación del trabajador de la construcción y la organización gremial; la configuración urbana y su relación con la O y la infraestructura; la política de vivienda provincial; los municipios y la infraestructura; el impacto sobre la economía misionera como un todo y en sectores determinados....

Ninguna de estas vetas ha tentado a los historiadores en general o a los historiadores económicos en particular. De este modo chequeando las bases de datos a comienzos de

nuestra investigación, en comparación con las que podemos ver al entregar esta tesis, la presencia de trabajos no cambió sustancialmente: como planteamos en la introducción, los avances se reflejan en trabajos muy acotados sobre obreros de la construcción, el sector como parte de ciertas regiones, la OP en etapas más remotas (los años 30 y 40), la construcción como proceso productivo, las concesiones viales y algunas grandes obras en particular. Fuera del plano académico, la proliferación de investigaciones periodísticas –muy alentada por la notoriedad de los casos judiciales-políticos- tendió a apagarse, y los estudios teórico económicos registraron derivaciones impensadas, como p. ej. la estimación del impacto fiscal y macroeconómico de la corrupción, por parte de economistas de la *CAMARCO*.

Esta ausencia de antecedentes hizo que el perfil exploratorio se proyectara a límites impensados –que más de una vez nos hicieron vacilar al ver la cuesta por delante-. La exploración incluye obviamente los apoyos teóricos: si bien es muy habitual que se ubiquen investigaciones históricas en una especie de área delimitada por un “cuadro”, con aristas surgidas de la sociología, la politología y la economía, sostenemos la necesidad de elaborar teoría histórico económica focalizada a los objetos de estudio, sin perjuicio de los aportes de los “vecinos”. Una vez más, la baja presencia de antecedentes específicos disparó la necesidad –por qué no la tentación- de realizar alguna elaboración propia, al menos en la conceptualización. De este modo surgieron algunas variantes de los modelos sociológicos y económicos “visitados”: a) la teoría económico política sobre el impacto de la OP en la oferta y los costos de transacción, y la demanda y la creación de trabajo y consumo: en ambos planos el caso abordado tiene variantes interesantes; los *ámbitos privilegiados de investigación* (APA’s) propuestos por Ana Castellani (que incluso fueron aplicados en estudios de infraestructura vial y empresas de servicios a nivel nacional), tiene para nosotros un matiz particular en la OP misionera; el campo social de P. Bourdieu, que como planteó el mismo gran sociólogo puede resignificarse metodológicamente.

Las fuentes generaron una verdadera paradoja, porque los datos estadísticos sobre el sector no son para nada escasos, aunque por supuesto puede y debe plantearse la imperiosa necesidad de mejorarlos y ampliarlos a nivel provincial. Paralelamente los presupuestos, boletines oficiales y expedientes judiciales o legislativos, cumplen las pautas de acceso a la información pública, que desgraciadamente se suman a los muchos ejemplos de leyes consagradas que no tienen correlato cuando el historiador golpea la puerta de los archivos y oficinas. Pero este gran volumen de información, que desde luego

no implica grandes agujeros, contrasta en forma aguda con el hermetismo sostenido sobre las reglas del campo, en particular la licitación, y los resultados de la mayoría de las firmas, que cualquier historiador de empresa reconoce como una frontera a sobrepasar.

Las estadísticas del INDEC, IPEC y las entidades sectoriales, demuestran cabalmente en primer lugar el contraste muy marcado en la curva evolutiva de la construcción, entre las décadas del 90 y los 00's. Más allá de las oscilaciones de corto plazo ligadas a los vaivenes macroeconómicos –matemáticamente reflejadas-, la crisis del 2000-2001 es un punto de inflexión, reflejado en el despegue y la inclinación diferencial de las curvas de *producto bruto sectorial*, *valor agregado*, *índice sintético de actividad de la construcción (ISAC)*, despachos de cemento, y metros cuadrados de edificación. A nivel regional y provincial, las cifras son igualmente elocuentes, y no hay margen de duda en cuanto al avance relativo del sector dentro de la economía misionera. Este peso descollante en el PBG es nuestro punto de partida, en el sentido que planteamos la necesidad de explicar su origen y a la vez su correlato político. Es un dato muy relevante para nosotros, que la imagen pública de la economía regional y provincial no reconozca que el 25% del PBG se debe a la actividad de un sector que es omnipresente, y a la vez notablemente ignorado.

El quiebre del 2001 es muy visible, pero más aún si se considera el peso del estado en las curvas del sector. Aunque no realizamos un seguimiento puntual de las inversiones privadas en los 20 años del entorno estudiado -1991-2010- (por otro lado con muchos datos no disponibles), es muy evidente la correlación entre el aumento del presupuesto provincial –de por sí muy diferencial a partir del 2002-, el peso específico de los trabajos públicos en el gasto, y los parámetros sectoriales.

Los discursos políticos reflejan muy insistentemente la expansión de las cifras. Aunque es natural que esta retórica movilice dudas, considerando que la apelación insistente o la exaltación no siempre se reflejan en los datos, aparecen enumeraciones que pueden chequearse en la consagración del *Boletín Oficial*, y por otro lado son muy tangibles físicamente. Esta visibilidad es una clave política, por otro lado muy tradicional y conocida. La tan profunda crisis del 2001, que como pocas puso en duda la legitimidad de los gobernantes en todos los niveles y regiones de Argentina, disparó la necesidad de resultados tangibles a la vista. No disponemos de encuestas de opinión (sí referencias indirectas a algunas de las realizadas), pero en el debate político no sólo importa aquí el mensaje oficial sino las voces de la oposición, que muchas veces criticando la prioridad u oportunidad asumieron la expansión en sí (incluso con expresiones como “*basta de obra pública*”), y disputaron los recursos para poder competir en los municipios.

Este fenómeno se vio notablemente potenciado por el problema del endeudamiento: en medio del cataclismo no había mucho tiempo para explicar la enorme gravitación del financiamiento en el colapso de la convertibilidad, por el bloqueo de la emisión y la proliferación de compromisos en dólares de muchos estados y empresas. Pero la ola de inauguraciones se acompañó de una imagen muy difundida del buen uso de los impuestos, y la oposición entre endeudamiento y obras. Esto guarda estrecha relación con la economía política y lo que podemos considerar una gran línea divisoria contemporánea: el *ofertismo* -asociado al liberalismo o neoclasicismo-, prioriza los costos de producción y transacción puede oponerse a la escuela keinesiana o estructuralista, que enfatiza la *demanda*.

Esta división se ve reflejada en la teoría sobre el lugar de la infraestructura –en particular la *económica*- en el crecimiento y desarrollo económicos. La tesis de Ashauer replicada por V. Elias (FIEL, 1998) pone el centro en la baja de costos, muy aplicable en el país con el problema del transporte: en Misiones esto se hizo evidente en los gobiernos de Puerta, con las obras viales dirigidas a facilitar el comercio agroindustrial y forestoindustrial, y paralelamente las iniciativas de electrificación. Este modelo, abordado con matices y ampliaciones en el muy clave trabajo de FIEL (1998), propone a su vez una relación ortodoxa entre endeudamiento e inversión, que debería sujetarse a pautas normativas: utilización de la deuda en capital fijo y no gasto corriente; y proporciones cuantitativas: relación crédito-recursos. La *best practice* no se habría cumplido en la década del 90, lo que explicaría por un lado la crisis macroeconómica y por otro el efecto limitado de los avances en infraestructura misionera.

En la vereda de enfrente se plantea el endeudamiento prácticamente como fin en sí mismo, y paralelamente se objeta –con cierta justicia-, que el modelo más ortodoxo dejaba afuera las misioneras, por no contar ni con mucho con el capital económico y tecnológico para competir. Para el *neokeinesianismo* el sentido de la infraestructura no es otro que la generación de trabajo y la activación económica emergente. Desde esta perspectiva se incorpora como clave la *infraestructura social*, cuya proliferación no sólo cumple derechos inalienables sino que moviliza pymes locales. Paradójicamente esto implica *ofertismo* (por la proliferación de unidades que costea el estado y ofrece al usuario), mientras que la ortodoxia extrema suele plantear el subsidio a la demanda.

En Argentina se verificó una vez más el eclecticismo, y la misma *CAMARCO* giró rápidamente de un discurso filo liberal a los planteos *keinesianos*, con estudios econométricos sobre que eslabonamientos de la OP hacia adelante y hacia atrás. En

Misiones no encontramos discursos académicos, y en el plano de la retórica política el eclecticismo fue aún mayor: en la etapa de Puerta no se excluyó la *infraestructura social* y los valores centrados en el bienestar, aunque la escala de inversión fue sensiblemente menor. Por otro lado, los gobiernos renovadores no anularon el énfasis en la relación obras-costo de transacción, especialmente en el sector turismo.

Pese a una insistente toma de distancia respecto a la OP como fin en sí mismo, creemos que muy buena parte de la inversión tiene ese sesgo, precisamente porque la vieja consigna de Roosevelt (cavar zanjas sin importar su utilización) se sobrepuso a una casi inexistente evaluación de la viabilidad o rentabilidad de los proyectos. Hay prácticamente una asociación simbiótica entre políticas públicas e infraestructura, reflejada en las consignas de gobierno, los pocos debates políticos y los múltiples medios adictos a la renovación. En las campañas o la enumeración de logros, que sólo recalca en muy pocos casos en los cambios organizativos o de recursos humanos del estado, capacitación, o cambios sistémicos o jurídicos en la relación estado-ciudadanos. Esta simbiosis es otro ejemplo más de la ruptura de las fronteras económico políticas o los grandes paradigmas que coronaron una y otra etapa.

En suma si se puede afirmar la inclinación de los gobiernos progresistas o intervencionistas a sostener el gasto público<sup>247</sup> como elemento contracíclico, en el caso misionero la escasa apoyatura teórica no impide una fuerte conciencia política en cuanto a la influencia de este gasto en la recuperación post crisis. El énfasis en la generación de trabajo fue el valor casi unánimemente esgrimido, y generó una alianza clave con el muy consolidado sindicato de trabajadores de la construcción. De este modo la hegemonía renovadora se viabiliza predominantemente en términos de alianza de clase (Balsa, 2006) Algunas voces empresarias esgrimieron la contribución del sector en términos de la *Ley de Pearson* (sin asumirla explícitamente): el empleo privado en construcción reduce la apelación al empleo público y los planes sociales. Creemos pueden plantearse variantes de esta ley, porque el gasto público en OP puede generar carga impositiva que complica otras inversiones privadas, y paralelamente limitar recursos en renglones como educación y un espectro de políticas públicas pro-empleo.

Un análisis exhaustivo de los debates políticos en la legislatura y la prensa, por otro lado bastante pobres en alcance y profundidad, permite afirmar que predominó claramente el rédito político por sobre el resultado económico de los proyectos: las escasas encuestas

---

<sup>247</sup> Este es en buena medida el foco del artículo de S. Treber (2002), que anuncia la expansión de comienzos del milenio

con disponibilidad indirecta, pero sobre todo los resultados electorales globales y en los municipios, no dejan dudas sobre lo que podemos llamar popularidad de la OP, muy apoyada en una cultura regional que exalta mucho el asfalto y el cemento, sobre todo por una historia muy marcada por la marginalidad respecto a los núcleos nacionales y las privaciones.

Por todo esto nos animamos a hablar de una política *por* la OP, antes que una política *de* OP. Una agenda muy alentada por un círculo virtuoso entre inversión física y rédito electoral, pero donde la demanda pública por rendición de cuentas fue casi nula, fue entonces diseñada y muy controlada por una élite gobernante que logró construir fuertes lazos hegemónicos, donde casi no se diferencia estado y gobierno. Esta agenda, gestionada por agencias clave del estado que no están al tope del poder formal: el IPRODHA, la *Dirección General de Arquitectura* y la *Dirección Provincial de Vialidad* (DPV), y el *Ministerio de Obras Públicas y Economía* (MOPyE). La gran proliferación de obras de todo tipo generó un notorio aumento de la población empresarial, y una estructura estamental en la que se ubican en el ápice cerca de una decena de firmas con el mayor capital, no sólo económico sino tecnológico, social y político, y en la base la clásica unidad individual y familiar no registrada. Se verifica asimismo un contraste definido entre *constructoras* –con trayectoria y capital técnico y contratistas –con capital político-. Las cuatro cámaras agrupan empresas y contratistas en los distintos estamentos, y distribuyen los contratos de OP de acuerdo a un esquema de reglas no escritas, que es en cierto modo la cara no visible de la Ley de Obras Públicas (una de las primeras de la provincia, modificada parcialmente).

Se generaron *ámbitos privilegiados de acumulación* (APA's), surgidos de las relaciones entre agentes privados y públicos dentro del campo creado por iniciativa estatal. En el primer caso puede decirse que corresponden a las posiciones en la pirámide empresarial, y se verifican por la transformación o la “movilidad social” de las firmas, la disponibilidad de capitales –especialmente en inversión inmobiliaria. En el segundo, si bien la exploración no abarcó los resultados microeconómicos y sociales en funcionarios, hay muchos indicios, especialmente en los principales líderes de la renovación, y muestras de colusión o incluso sociedad visible en negocios entre referentes políticos y empresarios. Los APA's no se reducen a la captación de la inversión pública, o de otro modo, la “renta de los trabajos públicos”, sino a la posibilidad diferencial de aprovechar la renta inmobiliaria ligada al crecimiento urbano, mediante la adquisición de lotes urbanos, que

a su vez favorecen las condiciones de competitividad –al utilizarse como ventaja diferencial en la oferta- y aumentan las ganancias en contratos como los de vivienda.

Los APA's se consolidaron gracias a la proyección y arraigo de la hegemonía política del FR (con casi 20 años marcados por contados reveses electorales, mayoría especial legislativa y control de todos y cada uno de los municipios). Sin embargo, se evitó marcadamente el monopolio, un cuidado mecanismo de rotación de los contratos entre empresas del mismo nivel, que crea indirectamente cierta vulnerabilidad y obliga a los proveedores a reproducir los lazos de dependencia con los ámbitos clave del estado-gobierno.

La élite económica cambiaría progresivamente su integración con la presencia de empresarios de servicios y constructores, que desplazaron notablemente la clase dominante tradicional integrada por referentes del agro. La plana empresarial tiene una hegemonía definida al interior del sector privado y lazos societarios que nos atrevemos a llamar *consenso de intereses*, por oposición deliberada al concepto de conflicto de intereses, penado por la ley pero sin ninguna denuncia local. Sin embargo, se trata para nosotros de una *hegemonía débil* (Piva, 2015), no sólo por la necesidad de legitimación sino por su escasa gravitación en la agenda provincial, a diferencia de lo que ocurrió a nivel nacional con la impronta parcial de la *CAMARCO* sobre algunos grandes proyectos. Los ámbitos señeros del sistema republicano: Justicia y Legislatura, tuvieron baja participación, tanto en la deliberación de las políticas de y por OP cuando en el control del uso de recursos públicos. En la *Cámara de Representantes* pudimos bucear no obstante en algunos debates muy significativos, en el lapso en que el FR no había logrado aún el control total del estado: los primeros peajes, la relación deuda-inversión, la distribución entre municipios, incluso la interpelación en torno a privilegios a ciertas firmas son algunos ejemplos.

La hegemonía fuerte es entonces la construida desde el ápice estratégico del *Frente Renovador de la Concordia Social*, personalizado en el “conductor” C. Rovira (Ebenau, 2015), y una apoyatura central en la alianza de clases (que aparece reflejada claramente en el nombre) no impide la apelación a la dirección intelectual (Balsa, 2006), que se reconoce especialmente en la muy hábil apelación al “*misionerismo*”, como una forma de superar la grieta ideológica y priorizar presuntamente intereses provinciales (Ebenau, Jaume, 2017). Una decisión política que asumimos como trascendente fue la *misionerización* de los contratos de OP, que fue definidamente promovida por todas las cámaras empresariales y marcó un punto de inflexión para muchas empresas,

particularmente en los estamentos superiores. El recurso central fue la fragmentación de los proyectos para bajar la proporción obligatoria de garantías en la instancia de la presentación de ofertas, los adelantos financieros y las ampliaciones. Pese al avance de varias firmas sobre infraestructura social y obras de arquitectura institucional de magnitud, incluso obras viajes, la trayectoria empresarial estandarizada, que involucra el crecimiento progresivo de la escala de contratos y la posibilidad de obtener concesiones de servicio como peajes sólo fue obtenida por una empresa misionera: *Enriquez S. A.* Adjudicaciones como el Parque Iguazú y peaje sobre ruta nacional 12, implican un flujo de fondos regular de gran relevancia financiera.

Esta empresa –a su vez entre las de mayor capital simbólico- compitió en muchos espacios con las grandes constructoras nacionales en grandes obras viales gracias a la estructura muy sólida –particularmente maquinaria vial, aunque esto no evitó crisis cíclicas de magnitud. La capitalización, aún favorecida políticamente, es el punto tal vez más crítico para la mayoría de las firmas, porque demanda una espiral virtuoso ascendente de contratos, que está muy apoyado en las relaciones sociopolíticas pero no está garantizado. Por esto resignificamos también la legendaria dialéctica schumpeteriana: rentismo vs. Innovación, pensando en lo que denominamos “rentismo políticamente arriesgado.

Las adjudicaciones surgirían legalmente de la *licitación pública*, el mecanismo por excelencia de selección de ofertas. Sin embargo, una variedad de testimonios resultan unánimes en cuanto a la presencia prácticamente universal de la *falsa licitación*, que se habría instalado hace 25 años. Esta simulación implica predeterminar el ganador y obtener ofertas deliberadamente “perdedoras”, por parte de firmas que se supone obtendrán el cetro en un nuevo turno. La participación involucra a su vez un “peaje”, “diezmo”, o “retorno”, que en la década del 90 se asume rondaría el 3 o 4 % - o “aportes voluntarios de campaña”-, pero en la expansión post 2002 llegó a niveles del 20%. La empresa debe disimular este aporte con facturaciones incrementadas que generan a su vez una dependencia de “firmas sello” o “facturero”, pero el sobreprecio no sólo no compromete la renta empresarial sino que frecuentemente la incrementa. La agencia estatal involucrada distribuye los abultados montos en una cadena de actores (inspectores o funcionarios responsables de pasos clave de expedientes), sin perjuicio de la presencia de mecanismos de colusión de agentes públicos, convertidos en contratistas de insumos o fases específicas.

El fuerte incremento de los retornos se explica en principio por la espiralización de costos de campaña –que forman una porción central de la recaudación-, muy acentuados por la presencia de la Ley de Lemas a nivel municipal. La competencia entre múltiples candidatos del mismo partido, utilizada hasta el cansancio por el oficialismo- genera una especie de mercantilización de las elecciones, que a su vez es una plataforma de acceso a espacios de la administración provincial (Jaume, 2012). Las empresas suelen financiar también sublemas, especialmente cuando se disputan municipios de interés o se especula con la proyección de candidatos al gobierno.

El mecanismo tiene un sorprendente grado de consenso, al punto de que los empresarios expulsados o auto expulsados por razones éticas o conflicto insoluble con líderes políticos, son muy minoritarios, y en ningún caso expusieron públicamente las reglas non sanctas. La ausencia o profunda ineficacia de los ámbitos de control como el *Tribunal de Cuentas*, o la debilidad de la oposición y los ámbitos de ciudadanía, favorecieron a su vez la consolidación o universalización de las reglas y los sobrecostos, que generan muy importantes sobreprecios. Los costos “inflados” en la inversión pública suelen mover mucho menor reclamo en la opinión pública, que los gastos superfluos de los funcionarios, o los mismos sueldos de los legisladores.

Metodológicamente, el sobreprecio podría demostrarse con la contraposición caso por caso de los montos aprobados en la licitación, las asignaciones en el Tribunal de Cuentas, y los costos de mercado deflacionados (F. Muñoz, 2020). Este arduo seguimiento es una investigación en sí, que por otro lado puede tener relevancia en la discusión de ética pública o transparencia. Para nosotros es claramente más relevante analizar la influencia del sistema en el plano sectorial –mesoeconómico- y microeconómico, en la certeza de que la vulnerabilidad empresarial –especialmente entre las pymes- se ve potenciada antes que minimizada por estas formas de proteccionismo.

La urbanización de Posadas justifica con creces una línea de investigación específica, no ya para los urbanistas y antropólogos sociales dedicados a la relocalización o pobreza urbana –claramente prolíficos- sino para una historia urbana-económica relacionada con la burguesía constructora. Posadas llegó a tener uno de los mayores parques de máquinas viales del país, así como concentración de ingenieros, y los 2.300 mts de costanera que inauguró Puerta como un signo de una nueva urbanización, llegan a más de 25 km. Esto se vio favorecido por dos grandes factores concomitantes bien concretos: en primer lugar la proliferación extensiva de barrios y conglomerados en grandes núcleos suburbanos dormitorio, generada por el modelo de vivienda social del pequeño chalet familiar. El

marcado subsidio a esta urbanización, en contraposición al bajo sostén del agro, generó un ámbito ideal para las pymes constructoras. En segundo lugar, el *Plan de Terminación de Yacypetá* –PTY-, -que cambio notablemente el paisaje de la capital provincial. Aunque esta mega inversión favoreció abrumadoramente a empresas nacionales e internacionales, las obras “estrella” de arquitectura institucional promovidas por la provincia se combinaron con grandes tramos viales, playas artificiales, puentes y miradores, generando un volumen de “obras para la gente” singular.

La inversión privada sigue sin duda en importancia a la pública –y en gran medida se deriva de ella-, aunque pese a las oscilaciones macroeconómicas en varios ciclos las condiciones macroeconómicas favorecieron las iniciativas inmobiliarias, especialmente construcción para venta dirigida a sectores sociales medios-altos. La ecuación básica es la diferencia entre el costo de construcción y los valores de mercado del metro cuadrado, que actualmente se reconoce vigente y lo fue en el período de expansión. La gran generación de espacios por el tratamiento costero favoreció este proceso de gentrificación, que no sólo completó un paisaje urbano impensado sino que significó al mismo tiempo una ampliación de los APAs.

Ana Castellani (2012) hace una consideración general sobre el derrotero económico nacional, subrayando tres rasgos distintivos: a) persistencia de la dificultad de generar un patrón de desarrollo sostenido pro capacidades productivas, absorción tecnológica y calidad de vida; b) progresivo deterioro de capacidades y nivel de autonomía del estado; c) consolidación de empresas que acumularon diferencialmente a partir de su relación con el estado. Estos rasgos están sin duda muy presentes en una provincia que se constituyó económicamente a partir de capacidades productivas que no pudieron sostener su gravitación con el fuerte crecimiento demográfico de las últimas décadas, y políticamente sobre un estado moderno que se descapitalizó, sobre todo en términos técnicos y simbólicos, pero conserva un capital económico. Cuando la política absorbió este estado, sobrepasando las capacidades de control y regulación, se creó un círculo vicioso entre un uso electoral exitoso –pese a la violación frecuente de los mismos derechos ciudadanos-, y la potenciación de la absorción.

La nueva burguesía dominante, con privilegio obviamente no reconocido en la acumulación, parafraseando a C. Katz (2015) objeta en general la propiedad pública pero acepta los subsidios, y en el caso de los constructores las reglas impuesta. De este modo, como planteó Próspero Rozé (2007) se generó una corporatización de relaciones que se suponen estatales, y estatización de las relaciones corporativas.

A modo de epílogo, en la historia de *Odebrecht* resumida en la web, aparece en 2016 una leyenda

*... “Odebrecht S.A. anuncio la firma de un acuerdo con y Ministerio Público Federal de Brasil, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos e la Procuraduría-Gral. de Suiza para la resolución de la investigación sobre la participación de la empresa en la realización de actos ilícitos practicados en beneficio de las empresas pertenecientes al grupo económico. En este momento, la empresa reconoció sus errores, pidió disculpas y asumió un nuevo compromiso para seguir en el camino de una actuación ética, íntegra y transparente...”*

Este mega grupo, reconfigurado organizativamente, “mirando al futuro”, agacharía la cabeza como otros pesos pesados en Argentina. El escepticismo sobre la posibilidad de las instituciones democráticas para doblegar sus propias dolencias y luego al interés privado puede sobreponerse al optimismo, pero nuestra insistencia –cercana a la tozudez sobre la imperiosidad de que los historiadores atendamos mucho más estos procesos tiene una arista, tan visible como compleja: repensar las relaciones estado-empresa.

## Bibliografía

- AA. VV. *Historia de Empresas*. (2006) Aproximaciones historiográficas y problemas en debate (est. Preliminar M. I. Barbero). Bs. As. Centro Editor de América Latina
- Abiad, Pablo (2008) *El Club K de la Obra Pública*. Bs. As., Planeta
- Amable, A.; Dohman, Rojas, (2008) *Historia Contemporánea de Misiones* Posadas, ed. Montoya  
*Argentina: infraestructura, ciclo y crecimiento* Fundación de Investigaciones Latinoamericana (1998). Bs. As., FIEL
- Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo (1995) *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina*. Ensayos de Economía Política. Buenos Aires: FLACSO-TESIS-NORMA.
- Bartolomé, Leopoldo (2001) *Combatiendo a Leviatán. La articulación y difusión de los movimientos de oposición a los proyectos de desarrollo hidroeléctrico en Brasil (1985-91)*". En: Alejandro Balazote, María Rosa Catullo y Radovich (Comps.) *Antropología y Grandes Proyectos en el Mercosur*, pp. 15-58. La Plata: Minerva.
- Barreto, Miguel A. *Cambios y continuidades en la política de vivienda en Argentina (2003-2007)*. EN: Britez, W. y Millan, M. *Ciudades Vivas*. Posadas, ed. Creativa
- Bourdieu, P. (2000) *Las Estructuras Sociales de la Economía*. Bs. As., Ed. Seuil
- Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc. (2008) *Una Invitación a la sociología reflexiva*. 2da Edición. Ed. Siglo Veintiuno. Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre (2007) *El sentido práctico* - 1º ed. - Buenos Aires : Siglo XXI Editores Argentina, 2007.
- Britez, Walter (2014) *Procesos socio urbanos complejos. Hacia un abordaje multidimensional de la ciudad de Posadas, Argentina*. Posadas, ed. Creativa
- Cámara Argentina de la Construcción "Los Ciclos Económicos y la Construcción Necesidad de políticas anticíclicas". Presentación ing. Fernando Lago, LVII Reunión Consejo Ejecutivo Federación Interamericana de la Industria de la Construcción. Guayaquil, Ecuador, 26 de Julio de 2007.
- Castellani, Ana. 2006. La relación entre intervención estatal y comportamiento empresario. Herramientas conceptuales para pensar las restricciones al desarrollo en el caso argentino. Ponencia presentada durante las I Jornadas de Estudios Sociales de la Economía CESE/ IDAES/ Museo Nacional de la UFRJ.
- Castellani, Ana (coord.) 2012 *Recursos Públicos e Intereses Privados*. UNSAM Edita. Introducción y Cap. 1
- Consejo Profesional de Arquitectura e Ingeniería de Misiones. (1996). *La ingeniería en Misiones*. Cien Años de Ingeniería Argentina. Posadas: Universidad Nacional de Misiones.
- Coremberg, (2007) *Ariel Perfil del Crecimiento De La Industria De La Construcción Argentina*. Capitalización y productividad en la recuperación 2002-2007. Cámara Argentina de la Construcción
- Coremberg, Ariel (2008) *Simulador de Impacto de la industria de la construcción*. Cámara Argentina de la Construcción. [www.camargo.org.ar](http://www.camargo.org.ar)
- Crivelli, Julio C. (2005) *Contribución a una "Nueva" Estructura Institucional para La Vialidad Argentina*. Conferencia en el XIV Congreso Argentino de Vialidad y Tránsito, 26 al 30 de Septiembre de 2005, Buenos Aires

- Delgado, Ricardo R. (1998) *La Infraestructura como factor de desarrollo en las economías regionales*. Bs. As., Fundación Benitto Roggio.
- Del Río, Juan Pablo (2012) El lugar de la vivienda social en la ciudad: un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes (cap.2) [en línea]. Tesis presentada para la obtención del grado de Doctor en Geografía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP). Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/>
- Demicheli, Pablo (2005) Misiones: mercado de trabajo de fronteras. EN: Panaia, Marta Crisis Fiscal, Mercado de Trabajo y Nuevas Territorialidades en el Nordeste Argentino. Bs. As., Ed. La Colmena.
- Draper María Herce, José A. (1994) Infraestructuras y Crecimiento: un panorama Revista de Economía Aplicada A Número 6 (vol. II), págs. 129 a 168
- Ebenau, Laura 2014 'Cuando la Cámara estuvo dividida': una etnografía sobre la Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones. Aportes para una antropología de la política y del conflicto en instituciones estatales. Tesis de Maestría, Mimeo. Programa de Postgrado en Antropología Social, FHCS-UNaM.
- Ferrer, Aldo; Rougier, Marcelo (2010). *La historia de Zárate-Brazo Largo. Las dos caras del estado argentino*. Bs. As. Fondo de Cultura Económica.
- Freaza, Miguel A. 2000 *Economía de Misiones*. Posadas: ed. Universitaria UNaM,
- Freaza, Miguel A y otros (2004) *Análisis de la Estructura Industrial de Misiones*. Documento de trabajo, página web de Fac. de Cs. Económicas, UNaM, 2004.
- Ferreres, Orlando (dir) (2010) *Dos Siglos de Economía Argentina. Historia argentina en cifras.* , Bs. As.: Fundación Norte y Sur.
- Fulco, Carlos A. (2012) El Paisaje Costero como Factor de Integración en el Proyecto Yacyretá. Tesis de Maestría en Paisaje, Medio Ambiente y Ciudad (UNLP) Bs.As., Entidad Binacional Yacyretá Espacio y poder en las políticas de desarrollo del Siglo XXI :
- García, Ariel Oscar [et.al.] compilador 2014- *Espacio y poder en las políticas de desarrollo del Siglo XXI*. E-Book 1a ed. Buenos Aires
- García Sanz, Agustín. Licitación pública v. contratación directa: ¿la batalla perdida?. Revista Res Pública Argentina. Ed. Rap S.A. Buenos Aires. 2006.
- Gasulla, Luis (2017) *El Negocio Político de la Obra Pública. De la patria contratista a Menem. De los noventa a Kirchner. De CFK a Macri*. Bs As., Sudamericana
- Grimaldi, Nicolás E. (2018) La disputa por la renta durante la primera década del siglo XXI en Argentina : Estado, corporaciones y partidos políticos (2001-2014). Tesis doctoral, FAHCE UNLP, dirigida por S. Lázaro
- Gutierrez, C. (2012) Núcleos de desarrollo y ciclos productivos en Misiones: 1880 – 2000. *Ciudadanía y Desarrollo en Misiones* (Dr. Fernando Jaume y Dra Alina Baez, comp.). Ed. Universitaria, Posadas.
- Gutierrez, Carlos (2013) IMPSA: Atractivos y paradojas del éxito industrial en la periferia. EN: Thomas, H. y otros Innovar en Argentina Seis trayectorias empresariales basadas en estrategias intensivas en conocimiento. Bs. As., Ed. Lenguaje Claro, Univ. Nacional de Quilmes.
- Gutierrez, Carlos; Minder, Anita (2017) Política turística en Misiones: ¿Desarrollo Local o concentración hegemónica?. EN: *Luchas por la hegemonía: historia y etnografía en la provincia de Misiones*. Posadas, Edunam

Hodgson, Geoffrey y Jiang, Shuxia (2008) La Economía de la Corrupción y la Corrupción de la Economía: Una Perspectiva Institucionalista. Revista de Economía Institucional, vol. 10, número 18, primer semestre. Universidad de Externado. Colombia.

Instituto Provincial de Estadística y Censos. *Gran Atlas de Misiones*. Posadas, Misiones, 2015.

Iramain, Lucas (2012) Acumulación privada en el sector vial (1976-1981) EN: Castellani, Ana (coord.) *Recursos Públicos e Intereses Privados*. UNSAM Edita Cap. 2

Jaume, Fernando; Baez, A. (2012) Estudio Preliminar Ciudadanía y Desarrollo en Misiones (Jaume / Baez, comp.). Ed. Universitaria, Posadas.

Jaume, Fernando (2013) “La elite política misionera: de Artigas a Rovira, prácticas culturales y construcción de hegemonía”. En: *Actas de la X Reunión de Antropología del Mercosur*, Universidad Nacional de Córdoba CD-ROM

Jaume, Fernando; Giménez, Maria Claudia y Gutierrez, Carlos (2017) Introducción: *Luchas por la hegemonía: historia y etnografía en la provincia de Misiones*. Posadas, Edunam

Jovanovich, Olaf; Losano, Gabriel Territorio e infraestructura: identificación estratégica y ponderación de proyectos. XI INTI International Conference La Plata 17 al 20 de octubre 2012. Sitio web: <http://territoriosposibles.fahce.unlp.edu.ar>

Katz, Claudio (2015) *¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil. Serv. Social & Sociedade, São Paulo, n. 122, p. 224-249, abr./jun. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.021>*

*La ingeniería en Misiones*. 100 años de ingeniería argentina. Consejo Profesional de Arquitectura e Ingeniería (2009). Editorial UNaM

Manzanal, Mabel; Rofman, Alejandro B. (1989) *Las Economías Regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*. Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina CEUR

Marega, Magalí y Philipp, Gretel 2013 “Relación migración-trabajo en la industria de la construcción. Una perspectiva etnográfica desde las experiencias de los trabajadores migrantes.” Reunión Antropológica del Mercosur. Córdoba, julio de.

Meichsner, Sylvia *El campo político en la perspectiva teórica de Bourdieu*. Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, vol. II, núm. 3, 2007, pp.1-22 Universidad Iberoamericana, Ciudad de México

Medina, Arturo (2017) La obra pública como campo social en Misiones. EN: *Luchas por la hegemonía: historia y etnografía en la provincia de Misiones*. Posadas, Edunam

Medina, Arturo (2020) La Obra Pública como Campo Social: el caso de Misiones - 1991 – 2007. Tesis de Licenciatura en Historia, dir. por Carlos A. Gutierrez. Fac. de Humanidades y Cs Sociales -UNaM-, julio de 2020.

Mills, C. Wright. 1957 *La élite del poder*, Buenos Aires-México: FCE,. (Selección: cap. 1 "Los altos círculos" pp. 11- 35, cap. 12 "La élite del poder" pp. 253 - 277, cap. 13 "La sociedad de masas" pp. 278- 234).

*Observatorio Permanente de las Pymis Argentinas. La Nueva Geografía Industrial Argentina. La Distribución Territorial y la Especialización Sectorial de las Pequeñas y Medianas Industrias en el Año 2000*

Panaia, Marta 1985 *Los Trabajadores de la Construcción Cambios y Evolución del Empleo en la Industria de La Construcción Argentina (1947-1970)*. Ed. IDES, Bs As.

- Panaia, Marta (2004) *El Sector de la Construcción: un proceso de industrialización inconcluso*. Ed. Nobuko, Bs. As.
- Panaia, Marta (2005) Crisis Fiscal, Mercado de Trabajo y Nuevas Territorialidades en el Nordeste Argentino. EN: (coord.) Panaia, Marta (2005) Crisis Fiscal... Bs. As., Ed. La Colmena.
- Peirano, Claudia (2001) La inversión en infraestructura en la provincia de Misiones, 1990/2000. Revista Novedades Virtual Año XXII – IERAL de Fundación Mediterránea
- Peralta Ramos, Mónica (2007) *La Economía Política Argentina: Poder y Clases Sociales (1930-2006)*. Bs. As, Fondo de Cultura Económica.
- Pesce, Julieta (2007) Reformas que quedan a mitad de camino: el sistema de infraestructura vial en Argentina 1990-2005 J EN: Basualdo, V.; Forcinito, C. *Transformaciones recientes en la economía argentina: tendencias y perspectivas*
- Rozé, Jorge P. (2007) *La Lucha de Clases en el Chaco Contemporáneo*. Resistencia, Librería de la Paz
- Sábato, Jorge (1988) *La Clase Dominante Argentina*. Bs. As., CISEA
- Schvorer, Lucía E. Misiones. Estructura social agraria, estado y conflictos sociales. Las circunstancias de una historiografía regional
- Schumpeter, Joseph. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Barcelona: Folio, 1996.
- Toscani, María de la Paz (2014) “La ciudad como espacio de desigualdad: las intervenciones estatales en la problemática habitacional de la Ciudad de Buenos Aires”. EN: García, Ariel Espacio y Poder en las políticas de desarrollo del siglo XXI. CEUR-Conicet
- Treber Salvador (2002) Evolución del Gasto Público en La Argentina. Fac. de Cs. Económicas, UNC, Córdoba.

## Fuentes

- Boletín Oficial Provincia de Misiones: 16/03/01, 29/06/01, 20/11/01, 18/06/02, 02/09/02, 27/02/03 16/04/03, 23/07/03, 22/12/03, 12/04/04, 11/05/05, 06/03/06, 16/03/06, 01/06/06, 05/07/06, 03/08/06, 04/09/06, 06/03/07, 15/05/07, 28/10/07, 10/03/08, 01/12/08, 21/01/09, 08/04/09
- Cámara Argentina de la Construcción. Aporte al estudio de los problemas legales y económicos de las obras públicas y privadas. Conclusiones de la XXXV Convención Anual de la Construcción. San Carlos de Bariloche, 1987.
- Cámara Argentina de la Construcción (2011). “Inversión en Construcciones. 2012 – 2021. Una Herramienta para Consolidar el Crecimiento”
- Casa Rosada. Presidencia de la Nación Argentina. Discurso del Presidente Néstor Kirchner en el Acto de Inauguración del Nuevo Edificio Del Palacio De Justicia En Posadas, Misiones.
- Cámara Argentina de la Construcción (2011). “Inversión en Construcciones. 2012 – 2021. Una Herramienta para Consolidar el Crecimiento”
- Casa Rosada. Presidencia de la Nación Argentina. Discurso del Presidente Néstor Kirchner en el Acto de Inauguración del Nuevo Edificio Del Palacio De Justicia En Posadas, Misiones.
- Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Representantes*: 1992 (1° de mayo, 22 y 23 de octubre); 1993 (4 de mayo); 1995 (12 de julio, 14 de diciembre); 1998 (7 de abril, 27 de noviembre) 1999 (1° de mayo, 12 de agosto); 2000 (1° de mayo, 1° de junio, 22 de julio); 2001

(1° de mayo); 2002 (25 y 26 de julio); 2003 (20 y 21 de marzo, 21 de agosto); 2004 (22 de abril, 22 de diciembre) 2005 (1° de mayo); 2007 (07 de junio); 2009 (14 de agosto)

Diario El Territorio 05/ 06/2004, 09/02/2005, 13/03/2005, 08/03/2006, 22/11/2005, 08/03/06, 22/03/2007, 18/06/2007,

Diario Misiones Online. 10/10/2000 /// (9/05/02 – 15/07/02 – 02/08/03 –12/08/03 –

Diario Primera Edición 16/11/07, 13/04/2008, 29/08/10, 13/03/2011, 10/06/2012, 10/04/2016

Diario Misiones Online. Días (9/05/02 – 15/07/02 – 02/08/03 – 12/08/03 – 13/08/03 – 14/08/03 – 20/08/03 – 21/08/03 – 22/08/03 – 23/08/03 – 27/08/03 – 01/09/03)

Discursos del Gobernador M. Closs Inauguración de sesiones Honorable Cámara de Representantes 2008-2013 (publicación electrónica, página web de la Provincia de Misiones. [www.misiones.gov.ar](http://www.misiones.gov.ar))

Discursos del ex Gobernador Carlos Eduardo Rovira: 01/05/02 - 01/05/03 - 01/05/04 - 01/05/05 - 01/05/06 - 01/05/07.

Evaluación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) Dirección de Gastos Sociales Consolidados. Ministerio de Economía Buenos Aires, 29 de diciembre de 2000

Instituto Provincial de Estadística (IPEC) Boletín Trimestral. Provincia de Misiones

Informe de Coyuntura de la Construcción N° 6. Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC) Abril 2006

INDEC 1998 *Estadísticas Básicas Los Municipios de la Provincia de Misiones*. Bs.As.: Departamento de Publicaciones, INDEC.

Informe técnico Nro. 2 elaborado por el Sistema de Información Socioeconómica de Posadas (SISEP). 2008.

Inversión en Construcciones 2012-2021 Una herramienta para el crecimiento. Cámara Argentina de la Construcción

Ley N° 3506. Autorización de financiación para la construcción del Palacio de Justicia. H. Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones.

Ley n° 83. Obras públicas de la Provincia de Misiones y sus modificaciones.

Leyes de Presupuesto 1983-2000 Provincia de Misiones (mimeo)

Leyes de Presupuesto 2003-2013 Provincia de Misiones (mimeo) (publicación electrónica, [www.misiones.gov.ar](http://www.misiones.gov.ar))

Mensajes del Gobernador de la Provincia, Ing. Ramón Puerta ante Honorable Cámara de Representantes (años 1992 al 99). Archivo General de Gobernación

Nacieron son y serán Constructoras 2012 Informe especial para la Cámara Argentina de la Construcción. Fundación Observatorio Pyme. Aplicación (.exe), disponible en [www.CAMARCO.org.ar](http://www.CAMARCO.org.ar)

Obras Construidas y en Construcción por el Instituto Provincial del Desarrollo Habitacional - IPRODHA-, ciudad de Posadas, agosto 2012 (mimeo, abarca lapso 1986-2011)

PARR 2009 *Plan de Acción para el Reasentamiento y Rehabilitación. Informe: "Desarrollo social en ambas márgenes"* Entidad Binacional Yacretá. 30/09/09.

Plan Estratégico Posadas 2022. Septiembre de 2010.

Plan Estratégico Territorial 2006. Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal. Bs. As.

Plan Estratégico Territorial 2007. Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal. Bs. As.

Proyecto y presupuesto de la obra del Palacio de Justicia. Arquitecto Jorge Krieger. 1998

Revista *Constructor Urbano*, 2011

Union Obrera de la Construcción, Rep. Argentina (UOCRA). Convención Colectiva de Trabajo N°76/75. Bs. As. UOCRA, 1975

Viviendas y soluciones habitacionales FO.NA.VI. terminadas - período 1976/2013. Consejo Nacional de la Vivienda CNV.

## **Testimonios**

Arq. E. E. (ex gerente de la empresa L.D.H.)

Arq. T.T. (titular de la pyme constructora VG)

Sr. Héctor Vallejo, Sec. General UOCRA Misiones

Sr. R.V. gerente *Familia Bercomat*

Ing. Aníbal Velázquez (ex Director Provincial de Vialidad- Misiones)

Ing. Z.Z. (gerente de Ing. MM)

Ing. R. Camarassa *in memorian* (ex Secretario de Vivienda, en la presidencia de Menem)

Ing. B.B.B. (titular de la empresa B.B.B. S.A. y Secretario de una cámara empresarial)

Ing Luis “Kuky” Coll *in memorian* (ex titular de la Compañía Misionera de Construcciones)

Ing. P.P., titular de A.A.I, ex presidente de CAMECA.

Mg Maurice Fabian Closs, ex gobernador de Misiones

Sr V.V. ex capataz y maquinista, de AA.I.

Sr. T. T., ex titular de empresa F.H.

Sra Marita Enríquez I y II ex presidente de Enriquez S. A.

Entrevista colectiva, mini foro, con 8 empresarios del Grupo I.I.